



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

“Importancia de la protección consular para los inmigrantes indocumentados que enfrentan condenas capitales, Caso Carlos Avena Guillén”

Elaborado por:

David Antonio Reyna Moneda

Para obtener el grado de:

Licenciado en Relaciones Internacionales

Asesor:

Profesor Pedro Medina Rodríguez



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.

Índice

	Introducción	1
I	La Institución Consular	6
1.1	Orígenes	6
	Aportaciones de las Ciudades-Estado Griegas.	
	Institución de los Próstates.	
	Institución de los Proxenos.	
	Aportaciones en la época Romana.	
	Institución del Patronus.	
	Institución de los Recuperadores.	
	Institución del Praetor Peregrinus.	
	El Cónsul Romano.	
1.2	Nacimiento y desarrollo de la Institución Consular	15
	Cónsul-juez, cónsul-mercader y cónsul marítimo.	
	Conversión del cónsul en órgano del Estado extranjero.	
	Las cruzadas y el desarrollo del sistema consular.	
	La Institución Consular tras las capitulaciones en las cruzadas.	
	Decadencia de la Institución Consular en el siglo XVII.	
	Resurgimiento de la Institución Consular en la segunda mitad del Siglo XVIII y el siglo XIX.	
1.3	La Institución Consular en el siglo XX	25
	Codificación del Derecho Consular en el siglo XX.	
1.4	Principales funciones de la Institución Consular moderna	29
II	La Institución Consular Mexicana, Protección y Asistencia Consular	33
2.1	Marco normativo de la función Consular y actividades de protección	34
2.2	Composición Global	46
2.3	Presencia en los Estados Unidos de América	47
	Antecedentes y Evolución.	
	Circunscripciones existentes en los Estados Unidos de América.	
2.4	Asistencia Consular	55
	Protección Diplomática.	
	Protección Consular.	
	Asistencia Diplomática.	
	Asistencia Consular.	

2.5	Instrumentos Jurídicos que sustentan el derecho a protección consular entre México y los Estado Unidos de América Convención Consular entre México y Estados Unidos de América de 1942. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 Memorando de Entendimiento sobre protección Consular de 1996.	58
III	Violaciones al derecho de protección consular a mexicanos en los Estados Unidos de América denunciadas en 2003.	67
3.1	Antecedentes Caso Breard. Caso Lagrand.	72
3.2	Caso Avena Litigio sostenido ante el tribunal de la CIJ entre los gobiernos de México y Estados Unidos de América en materia de violaciones al derecho de asistencia consular, "Caso Avena".	90
3.3	Repercusiones del fallo de la Corte Internacional y acontecimientos posteriores Respuesta al fallo de la Corte Internacional de Justicia en las Cortes de los Estados de Oklahoma, Arkansas y Texas. Revisión del fallo de la Corte Internacional de Justicia ante la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América. Orden Ejecutiva de febrero 28 de 2005 en los Estados Unidos de América. Denuncia del Protocolo Facultativo de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 por parte de los Estados Unidos de América.	100
	Conclusiones	106
	Bibliografía	115
	Documentos Oficiales	117
	Hemerografía	118
	Mesografía	120
	Otras fuentes	121

Introducción

Los flujos migratorios constituyen en ocasiones grupos altamente vulnerables y constantemente son víctimas de abusos y discriminación que constituyen la violación de sus derechos en diversos órdenes, situación delicada que se complica cuando carecen de documentos acrediten su inmigración legal, razón por la que sufren de persecución y acoso por parte de las autoridades del Estado que se presenta como destino o por el cual transmigran.

Los migrantes en la mayoría de los casos carece de los medios para defender apropiadamente sus derechos básicos, en un sistema legal que le es completamente ajeno, incluso en los detalles más elementales, situación que conjuntamente con las limitaciones de comunicación que implica el desconocimiento del idioma local, se complica con en el desconocimiento de sus derechos en un sistema jurídico que le es ajeno, amen de las diferencias culturales que también imponen condiciones adversas para los migrantes.

Frente al fenómeno migratorio encontramos la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, la cual dentro de las facultades que otorga a la institución consular, se encuentra la de “representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en éste último, a fin de lograr que de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente”¹, este tratado internacional reconoce esta facultad al Estado que envía, considerando que sus nacionales se encuentran fuera de su país de origen y previendo las complicaciones que pudieran derivar de ello, sin embargo la violación a las disposiciones que la citada convención internacional por parte de las autoridades locales, así como el desconocimiento por parte de los inmigrantes de los derechos derivados de este instrumento, o la ausencia de solicitud de

¹ *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, Viena, 1963, artículo 5°, inciso 9°.

asistencia a las representaciones de su Estado, representan el problema central que ocupará a la presente investigación.

México presenta grandes flujos migratorios con destino a los Estados Unidos de América, en su gran mayoría carentes de los documentos pertinentes que sustenten dicha migración temporal o definitiva como legal. Los flujos migratorios de mexicanos al mencionado país, se enfrentan a los problemas y limitaciones antes mencionadas, además de ignorar los derechos que les otorga la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, lo cual los lleva a constituirse como un grupo vulnerable a los abusos y atropellos de las autoridades estadounidenses, lo cual se ha puesto de manifiesto en la sentencia dictada por la Corte Internacional de Justicia en 2003, como resultado de la denuncia presentada por el gobierno de México, ante la Corte Internacional de Justicia, en contra del gobierno de Estados Unidos de América por la violación la citada convención, en detrimento de los derechos consulares de 54 mexicanos, derechos a la asistencia que al no brindada por un consulado a uno de sus nacionales puede representar la diferencia entre la vida y la muerte.

Las funciones y atribuciones de una representación consular son amplias y variadas, por ello esta investigación se realizará como análisis de caso, basada en la demanda legal interpuesto ante el Tribunal de la Corte Internacional de Justicia por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno Mexicano, por la violación de los derechos de 54 mexicanos condenados a pena de muerte en los Estados Unidos, conocido como “Caso Avena” para así, con el estudio de este caso establecer la importancia de la Institución Consular así como su alcance en la defensa de derechos de los migrantes.

El Derecho surge como el medio para regular las relaciones tanto entre los individuos, el Derecho Internacional entre los Estados, así el Derecho Consular se establece como el vínculo que regula las relaciones individuos fuera de su país de origen y el Estado en que se ubican, independientemente de su calidad migratoria. Es por esto, que la presente investigación analiza las funciones de la Institución Consular en relación con la defensa, promoción y asistencia de los derechos de los connacionales en el extranjero, para así definir su importancia a escala

mundial y evaluar la situación a la que se enfrentan los flujos migratorios como grupo vulnerable y susceptible a abusos por parte de las autoridades de un Estado extranjero.

Dentro de la relación entre México y Estados Unidos de América se registran flujos migratorios que superan los 400 mil individuos anualmente, de los cuales la gran mayoría de los casos carecen de documentos migratorios que sustenten su estancia legal en el país del norte. Así los ciudadanos mexicanos que deciden migrar temporal o definitivamente mas allá de los límites marcados por nuestra frontera norte, además de enfrentarse a las limitaciones de lenguaje y racismo que caracteriza su inmigración, también se enfrentan a la condición de “indocumentados” que provoca acoso y persecución por parte de las autoridades de un sistema legal que les resulta por completo ajeno.

De este modo consideramos importante la realización de trabajos académicos que proporcionen un punto de vista analítico y que en determinado momento incidan en la creación de herramientas jurídicas necesarias para aclarar el posicionamiento y alcances de la institución consular y la asistencia que proporciona, ante la falta de programas de orientación eficientes que motiven a los connacionales, independientemente de su calidad migratoria o su condición de legal o ilegal, a buscar asesoramiento en respectiva sede consular.

Los flujos migratorios a Estados Unidos de América compuestos por ciudadanos mexicanos presentan una serie de peculiaridades las cuales aumentan su posibilidad a ser víctimas de abusos y atropellos, por parte de las autoridades de dicho país, además dificultan el acercamiento a la Institución Consular Mexicana para recibir asistencia y protección.

Los inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos son individuos de escasa preparación académica que ante la falta de oportunidades de empleo en México deciden buscar en aquel país la satisfacción de sus necesidades económicas, razón por la cual, para los sistemas migratorios estadounidenses no califican para recibir los documentos necesarios para concretar dicha inmigración como legal, así desde el inicio de su estancia son inmigrantes indocumentados y por lo tanto,

al estar fuera de las normas migratorias de dicho país, son etiquetados como delincuentes y por lo tanto perseguidos. Además de enfrentar la persecución del sistema judicial estadounidense por carecer de documentos migratorios, los inmigrantes de origen mexicano, al igual que los migrantes de otras nacionalidades, enfrentan discriminación por parte de la población estadounidense provocada por ideologías de orden racista en unos casos y por recelo a las plazas laborales que ocupan y que supuestamente podrían ser ocupadas por ciudadanos estadounidenses, después de todo y pese a no ser una discriminación general por parte de toda la población, si complica la situación que enfrentan los inmigrantes de origen mexicano al provocar fenómenos como los grupos caza migrantes como los denominados “minute man” y otros mas establecidos en los estados fronterizos como es el caso de Arizona.

Ante la escasa preparación de los inmigrantes mexicanos y la falta de orientación adecuada por parte del gobierno de su país natal, el desconocimiento al derecho a la protección consular en los términos de la Convención de Viena de 1963, propicia la oportunidad a las autoridades de privar a los inmigrantes mexicanos de sus derechos y cometer abusos que derivan en irregularidades en los procesos judiciales a los que se les somete, situación por de más peligrosa por tratarse de un país en el cual la pena capital se encuentra aún vigente en algunas entidades de los Estados Unidos de América.

La presente investigación tiene como objetivo principal analizar la importancia de la Institución Consular, mostrando el panorama general de su evolución histórica, partiendo desde su génesis hasta la codificación de la misma en el siglo XX, destacando su trascendencia en el denominado “Caso Avena”, litigio sostenido ante la Corte Internacional de Justicia entre nuestro país y los Estados Unidos de América por la violación de las prerrogativas consulares de 54 mexicanos condenados a Pena de Muerte en el Estado demandado, numero que finalmente se redujo a 52 en virtud de que dos de éstos declararon ser ciudadanos norteamericanos, los cuales vieron violadas sus prerrogativas consulares. El Caso Avena ha sido tomado como referencia debido a que se plantea como evidencia irrefutable de la trascendencia de la actividad consular en beneficio de la población

del Estado que envía en el territorio del Estado receptor y cuyo alcance va más allá pues constituye un avance en la evolución del Derecho Internacional, particularmente en lo relativo al Derecho Consular.

De forma general se ha estructurado el presente trabajo estableciendo en su Capítulo I denominado “La Institución Consular”, en este apartado se plantea un panorama general del surgimiento y evolución histórica de la misma, partiendo de las aportaciones de las Ciudades-Estado Griegas y el Imperio Romano, para hacer un recorrido histórico de su transformación hasta llegar al Siglo XX culminando con su codificación y las principales funciones de la Institución Consular Moderna.

El Capítulo II denominado “La Institución Consular Mexicana, Protección y Asistencia Consular”, refiere al marco normativo de la Institución Consular Mexicana en lo referente a sus actividades de protección a connacionales, plantea su composición y distribución alrededor del mundo y retoma los instrumentos jurídicos dentro del marco del derecho internacional que sustentan el derecho a protección consular entre México y los Estados Unidos de América, lo anterior con la intención de introducir la investigación al análisis de los acontecimientos sucedidos entorno al denominado “Caso Avena”.

Por último, el Capítulo III de esta investigación se ha destinado al estudio del litigio sostenido entre México y los Estados Unidos de América ante la Corte Internacional de Justicia por la violación de los derechos y prerrogativas consulares de 52 mexicanos en los Estados Unidos de América, los cuales enfrentaban penas capitales derivadas de procesos judiciales en los cuales se vio impedida la asistencia de las oficinas consulares mexicanas correspondientes por las mencionadas violaciones al derecho internacional. Este Capítulo III incluye los acontecimientos derivados del fallo a favor del Gobierno Mexicano hasta la denuncia del Protocolo Facultativo de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 por parte de los Estados Unidos.

I. La Institución Consular

1.1 Orígenes

La Institución Consular actual satisface una necesidad producto de la existencia de flujos migratorios de un Estado a otro, la residencia o transmigración de nacionales de un Estado a otro suscita la necesidad de establecer un vínculo entre el Estado de origen y los connacionales que se encuentran fuera de él, aunque la evolución de la Institución Consular como la entendemos en la época actual, comienza en el periodo conocido como edad media, las necesidades sociales que la originan surgen prácticamente desde que el hombre comienza a establecer sus asentamientos en comunidades, intensificándose con las primeras prácticas comerciales y reforzándose paralelamente a la evolución del derecho.

Para realizar un estudio adecuado de la Institución Consular debemos considerar todos aquellos antecedentes existentes tanto de la Institución como de los mecanismos y magistraturas que a lo largo de la historia se hayan implementado para satisfacer las necesidades que los flujos migratorios han suscitado en los estados-nación donde se establecen.

A lo largo de los siglos se han registrado una gran cantidad de instituciones y magistraturas con analogías muy cercanas a la Institución Consular, quizás el primer antecedente conocido se remonta a antes de nuestra era, cuando “los egipcios, seis siglos antes de Cristo, concedieron a los colonos fenicios establecidos en Tebas, Menfis y la griega Naukrates el derecho de seleccionar entre ellos a un magistrado que les aplicara las leyes de su patria”².

De las principales magistraturas e instituciones establecidas en la antigüedad debemos analizar tanto las coincidencias como las diferencias entre

² Ramón Xilotl Ramírez, Derecho Consular Mexicano, Porrúa, primera edición, México, 1982, p. 7.

estas y la Institución Consular actual para así no sólo percibir el largo camino recorrido por la humanidad para establecerla, sino también comprender la necesidad que la suscita y relacionarla a su importancia.

Aportaciones de las Ciudades-Estado Griegas

La antigua Grecia es reconocida como el lugar en donde se desarrollo una de las etapas medulares en la evolución política y social de la humanidad, el pensamiento desarrollado en las polis griegas ha trascendido en diferentes áreas del conocimiento, así también en las diferentes estructuras político-sociales del mundo actual.

Sí bien es cierto que diferentes prácticas y acontecimientos propiciaron el inicio de flujos migratorios que anteceden al auge de la cultura helénica, también se debe considerar y analizar, debido a la estrecha relación entre las polis griegas y al impresionante desarrollo de su pensamiento y prácticas político-sociales, las instituciones y magistraturas implementadas en esta época con la finalidad de regular las relaciones entre los extranjeros y las diferentes polis.

Esta etapa constituye el punto de partida en el análisis histórico de la Institución y funciones consulares, ya que es en esta cuando se registran los primeros antecedentes de magistraturas implementas como vínculo entre los extranjeros residentes en una polis y el gobierno e instituciones de la misma. Con grandes analogías pero también con grandes diferencias a la Institución Consular actual, las instituciones y magistraturas instauradas en las polis griegas deben ser consideradas como significativas aportaciones a la evolución del derecho consular y como punto de inicio en el desarrollo histórico de la satisfacción de las necesidades de protección de los extranjeros.

Institución de los Próstates

En las Ciudades-Estado de la Grecia antigua, las leyes por la cual se regían las relaciones entre asambleas y tribunales con los ciudadanos, sólo eran aplicables para aquellos ciudadanos nacidos en la polis en la cual se originaban, lo cual con el desarrollo de las sociedades helénicas, de las relaciones tanto políticas como comerciales entre las diferentes Ciudades-Estado griegas, y con ello la migración tanto temporal como definitiva de ciudadanos, propició la necesidad de que los extranjeros buscara los servicios de un ciudadano de la polis donde residían, con la finalidad de que este compareciera ante los tribunales estatales y velara ante las autoridades para la defensa de sus derechos tanto comerciales como civiles. De este modo, los Próstates “eran considerados como defensores y representantes legales de los extranjeros ante las autoridades locales”³.

Pese al hecho de que dentro de las funciones de los Próstates se encontraba incluida la de protección a los derechos de los extranjeros en la polis, debe destacarse que eran ciudadanos de la polis receptora por lo cual, no existía un vínculo de nacionalidad entre los extranjeros representados y la figura de los Próstates, además no se establecían de forma alguna como vínculo entre la polis a la que pertenecían y a la que pertenecían sus representados.

Institución de los Proxenos

Con el tiempo tras la institución de los Próstates en las polis griegas, el carácter de servicio privado al extranjero que los caracterizaba fue superado, y dio pie a la institución de otra figura de gran importancia en la relación existente entre autoridades y extranjeros en las polis helénicas. Los Proxenos mantenían las funciones realizadas por los Próstates sin embargo, la figura de los Proxenos además de diferenciaba de la de los Próstates por una mayor diversidad en sus

³ Adolfo Maresca, Las Relaciones Consulares, Aguilar, primera edición, España, 1974, p. 13.

funciones, también se diferencia de ésta por una serie de peculiaridades que la acercan más en algunos aspectos al concepto moderno de Cónsul.

La palabra Proxenos tiene su origen en los vocablos griegos “pro” que significa por, y en la palabra “xenos” que significa extranjero, refiere al “título que las Ciudades-Estado daban a un extraño con el carácter de huésped público, quien a cambio de determinadas ventajas ayudaba y protegía a sus compatriotas ante la polis griega donde radicaban”⁴, a diferencia de los Próstates, los Proxenos eran miembros de la comunidad extranjera residente en la polis, siendo el gobierno de la misma quien los seleccionaba y dotaba de inmunidad de jurisdicción en los tribunales ordinarios, para con ello facilitar el apropiado desarrollo de sus funciones, las cuales en comparación con las que desarrollaban los Próstates, eran de carácter más amplio que incluían desde la protección y representación de los ciudadanos de la ciudad representada, hasta otras de carácter político y en ocasiones diplomático.

Dentro de las funciones desempeñadas por los Proxenos, se encontraba la protección de los ciudadanos de la polis representada y a la cual pertenecía, la representación de dichos ciudadanos en las asambleas y cortes de la polis donde residía, realizaba actividades tales como: registro de testamentos, la realización de la sucesión de bienes de un conciudadano sin herederos, facilitar las transacciones comerciales de sus protegidos y facilitar mecanismos de seguridad ante transacciones de carácter crediticio. Estas eran las funciones que los Proxenos desarrollaban en representación y protección de los intereses de sus conciudadanos, de carácter mas variado y amplio que las ejercidas por los Próstates, sin embargo en diferentes ocasiones que se lo requiriesen, los Proxenos realizaban funciones dirigidas más al ámbito político que al de representación de sus protegidos, llegando en cierta medida a convertirse en un cargo político.

⁴ Ramón Xilotl Ramírez, Derecho Consular Mexicano, *Op cit*, p. 7.

En referencia a las actividades de orden político-diplomático desarrolladas por los Proxenos de manera paralela a aquellas referentes a la protección y representación de sus conciudadanos, se incluyen la representación de los enviados especiales de la ciudad representada y la procuración de su ingreso a teatros, templos y asambleas, la intervención en la celebración de tratados, la participación como arbitro en disputas entre el gobierno de su polis natal y el de la polis de residencia, esto cuando se era requerido, y en ocasiones el gobierno de la ciudad donde vivía le enviaba como embajador a la ciudad que representaba.

Las grandes similitudes existentes entre los Proxenos de la Grecia antigua y el cónsul de la época contemporánea son innegables, sin embargo insuficientes para establecer a los Proxenos griegos como el antecedente de la Institución Consular moderna, las grandes discrepancias superan en demasía a las similitudes, la gran amplitud y variedad de sus funciones, así como el mecanismo de selección del titular del cargo difieren en gran medida del concepto actual, igualmente los Proxenos de las Ciudades-Estado helénicas pese a realizar un servicio a favor de sus conciudadanos, no mantenía una estrecha relación con el gobiernos de su polis de origen, además pese a que las consideraciones y facilidades otorgadas por la polis en que residía parecieran semejar el status jurídico del cónsul actual, es inapropiado establecer a los Proxenos como el antecedente en la evolución histórica de la Institución Consular moderna dado que “no hay una relación porque no hay continuidad histórica”⁵, puesto que en el momento en que la cultura helénica es absorbida por el Imperio Romano, la figura de los Proxenos había desaparecido al ser innecesaria por la adopción de numerosos acuerdos entre las Ciudades-Estado griegas.

Pese a resultar inadecuado establecer una relación directa entre los Proxenos y la evolución histórica de la Institución Consular moderna, debe reconocerse la analogía existente en la práctica migratoria como el acontecimiento medular que propició la necesidad social de establecer un organismo facultado

⁵ *Ídem.*

para proteger y asistir a un individuo, que por encontrarse fuera de su sistema legal de origen se encuentra limitado en la búsqueda de la solución de los inconvenientes que se le presentan.

Aportaciones en la época Romana

La era Romana, incluyendo en la expresión tanto la época del imperio como la de la república, es otro de los pilares históricos que sostienen el mundo actual, sus aportaciones, sobre todo en el campo del derecho, han representado un gran avance en la evolución de las sociedades humanas.

Los romanos como herederos del universalismo aristotélico, se consagraron como los grandes herederos de la cultura y pensamiento de los pueblos que anexaron a su imperio, no obstante pese a que el concepto mismo del universalismo lo retomaron de los griegos las instituciones y magistraturas que en la antigua Grecia cumplían funciones consulares, como ya se mencionó, no llegaron a ellos, sin embargo como resultado del crecimiento de su imperio y de su posterior desarrollo comercial, los romanos crearon sus propias instituciones con el objeto de cumplir determinadas funciones consulares.

La civilización romana basó el inicio y construcción de su grandeza en la búsqueda, conquista y anexión de nuevos territorios, la gran aportación de Roma a la construcción y desarrollo tanto de la Institución como de las funciones consulares no se encuentra en una continuidad de las Instituciones establecidas por los helénicos para la satisfacción de las necesidades provocadas por el registro de flujos migratorios y establecimiento de comunidades extranjeras, su contribución se encuentra en el campo del derecho. Los romanos instituyeron y aplicaron a los extranjeros el denominado *ius gentium* y las funciones consulares en la mayoría de los casos se concentraban giraban en torno a él.

El *ius gentium* o derecho de gentes comprendió “el derecho aplicable entre ciudadanos y extranjeros”⁶, no sólo limitándose al cuerpo de normas jurídicas que a él conforman, sino también “comprende las instituciones creadas por el derecho romano, de las que podían participar los extranjeros lo mismo que los ciudadanos”⁷, constituyéndose de este modo el derecho de gentes como el centro de nuestro tópico de estudio en la era romana.

Institución del *Patronus*

En los inicios de la construcción del imperio romano el comercio no era el eje central ni de la actividad política ni el eje motor de la expansión, por ello no puede afirmarse que la génesis de las instituciones tanto reguladoras como de vínculo con los extranjeros en la Roma imperial siga la misma línea que se suscitó en los Próstates y Proxenos griegos. “Más bien fue el interés político por el que en Roma surgió una institución parecida: el *patronus*, que era desempeñada por un patricio romano para protección o patronato de una ciudad extranjera que debía alianza a Roma”⁸.

El *patronus* romano fungía como vínculo en materia de protección entre el territorio o ciudad adscrito al imperio y el gobierno central, las similitudes con la Institución Consular actual son escasas, el patrono no era originario de la ciudad o territorio protegido, por el contrario era un ciudadano romano, en la mayoría de los casos aquel general que por medios pacíficos o bélicos hubiera logrado la rendición del territorio y en otros ciudadanos nobles designados por el senado; gozaban de privilegios que más allá de equipararse a los de la Institución Consular actual o a los de las magistraturas griegas, se igualaban a los de un conquistador, quedando claro que el origen de éstos no era el de favorecer su función como protector o intermediario con el Estado.

⁶ Harold Nicolson, *La Diplomacia*, FCE, primera edición, México, 1967, p. 20.

⁷ Ismael Moreno Pino, *La Diplomacia*, SRE-FCE, primera edición, México, 2001, p. 70.

⁸ Ramón Xilotl Ramírez, *Derecho Consular Mexicano*, *Op cit*, p. 9.

Institución de los *Recuperatores*

No solo la rendición u ocupación de ciudades vecinas originaron instituciones que relacionaran al imperio con los extranjeros, en muchos casos también acuerdos entre territorios vecinos y el Imperio Romano dieron lugar a magistraturas que solucionarían controversias referentes a los extranjeros, los *recuperatores* se constituyeron como una de estas magistraturas, los *recuperatores* “formaban un colegio de árbitros para solucionar, juzgando *ex bono et aequo*, las controversias que surgían en Roma entre los extranjeros, cuyo significado marcaba un arreglo equitativo. Los correspondientes acuerdos entre Roma y los pueblos vecinos, preveían a favor de los extranjeros la posibilidad de acudir a tal magistratura”⁹.

Institución del *Praetor Peregrinus*

Al igual que en las polis helénicas, en Roma las leyes del denominado *ius civile* eran aplicadas exclusivamente a los ciudadanos romanos, sin embargo a diferencia de lo sucedido en la antigua Grecia en donde se facultó magistraturas para relacionar a los extranjeros con las leyes existentes, en Roma se dio lugar a la creación de un derecho aplicable a los extranjeros, pero no sólo a los extranjeros, sino también a ciudadanos romanos incluidos en controversias con extranjeros, ya se ha mencionado que el *ius gentium* conformaba este derecho y el *praetor peregrinus* constituyó una de las magistraturas romanas encargadas de aplicar el derecho de gentes, el cual no sólo se basaba en las normas y principios romanos, sino que también tomaba en consideración para su elaboración principios jurídicos de otros pueblos con los que los romanos tenían estrecho contacto especialmente en el aspecto comercial.

La Institución del *praetor peregrinus* se conformó con todos los rasgos de las instituciones romanas de funciones similares, con la atención a los casos referidos a extranjeros como la constante común entre las instituciones

⁹ Adolfo Maresca, Las Relaciones Consulares, *Op cit*, p. 14.

mencionadas tanto en las sociedades griegas como en Roma, pero con una gran cantidad de diferencias respecto a la Institución Consular actual.

Dentro de las diferencias con la Institución Consular actual inicialmente se encuentra que constituía en una institución completamente romana que atendía a extranjeros y de ninguna forma se trataba de una extensión de aparato estatal del lugar de origen de los extranjeros a los que atendía, además su función también incluía la aplicación del derecho a los romanos cuando estos se encontraban en controversias legales con los extranjeros. Sí puede considerarse en algún punto de su evolución, por la expansión del imperio y las relaciones comerciales, al *ius gentium* como una vertiente del derecho privado romano, las instituciones como era el *praetor peregrinus* eran en realidad los tribunales facultados para la elaboración y aplicación de ese derecho.

El Cónsul Romano

La palabra “Cónsul” surge y se utiliza por primera vez en Roma, no obstante la primera vez que se empleó no denominó a un funcionario que realizara funciones similares a las que hoy llamamos consulares y no puede encontrarse una relación entre el funcionario que denominó la palabra en el momento en que surge el vocablo y el funcionario que en la época moderna conocemos como cónsul. Con el vocablo “cónsul” se “designó a los dos magistrados que sustituyeron en el gobierno a los reyes al ser implantada en Roma la República”¹⁰.

¹⁰ Ramón Xilotl Ramírez, Derecho Consular Mexicano, *Op cit*, p.10.

1.2 Nacimiento y desarrollo de la Institución Consular

Establecido ya el funcionamiento y desarrollo de las Instituciones y magistraturas que en la época antigua satisficieron las necesidades de las colonias extranjeras en las polis helénicas y en la civilización romana, considerando su aportación tanto a la atención de los nuevos requerimientos provocados por la inmigración así como a la evolución misma del derecho y de la consideración de un derecho aplicable para los extranjeros, se debe comenzar el análisis del nacimiento de lo que se convertiría en la Institución Consular moderna, para de esta manera, con plena conciencia de su evolución y formación histórica, comprender con plenitud su funcionamiento y el motivo de su existencia e importancia.

El nacimiento de la Institución Consular se suscita en la edad media “la fecha del primer establecimiento consular, Milnitz la ubica antes del siglo X para los mercaderes de Pisa en Levante”¹¹ donde el nombre del cónsul se utilizó para designar a un miembro de las comunidades cristianas establecidas ahí, que se elegía por ellos para impartir justicia y administrar el comercio en el lugar”¹², pese a cumplir funciones diferentes a la del cónsul actual y sin fungir directamente como un órgano gubernamental del Estado de origen de los extranjeros, la mayoría de los especialistas ubican el establecimiento de los cónsules de Pisa en Levante como el inicio del desarrollo histórico de la Institución Consular por la existencia de una conexión histórica en la evolución, “Pawinki está conforme con que los pisanos eligieron a los primeros cónsules y sitúa como fecha 1087”¹³, una de las principales funciones de los cónsules de Levante, paralela a la administración del comercio, se encontraba la de administrar justicia bajo el principio de personalidad del derecho bajo el que “todo individuo esta sujeto a la ley de su raza”¹⁴, la relevancia de este hecho radica en virtud de que con el rango de magistrados sin ostentar el nombre de cónsules pero si 17 años antes de la fecha en que se

¹¹ Ramón Xilotl Ramírez, Derecho Consular Mexicano, *Op cit*, p.12.

¹² *Ibidem*, p. 10.

¹³ *Ibidem*, p. 12.

¹⁴ Adolfo Maresca, Las Relaciones Consulares, *Op cit*, p. 15.

contempla el establecimiento de los cónsules de Levante, “en 1060 Venecia recibió el derecho a enviar magistrados a Constantinopla para tratar venecianos involucrados en casos civiles y criminales”¹⁵, esto también bajo el principio de personalidad del derecho, función similar a la de los cónsules de Levante, sin embargo la función de los funcionarios de Levante era de una carácter más amplio al tener jurisdicción sobre asuntos comerciales, aunque en la mayoría de los casos se hace una diferencia entre cónsul-juez, cónsul-mercader y cónsul marítimo haciendo referencia a magistraturas diferentes.

Cónsul-juez, cónsul-mercader y cónsul marítimo

Al establecimiento de los cónsules de Levante y de los magistrados de Constantinopla siguieron toda una serie de establecimientos consulares por parte de los estados en las comunidades con connacionales fuera de su territorio, “en el siglo siguiente, Genua (1204), Montpellier (1243) y Narbonne (1340) también adquirieron el derecho de establecer colonias en Constantinopla y asentar sus propios magistrados ahí”¹⁶, “en Nápoles en 1190 hubo un cónsul de Amalfi, y los marseleses tuvieron un consulado en Saboya. Génova permitió en 1250 el establecimiento de cónsules-marítimi para juzgar extranjeros y decidir pleitos marítimos. Los genoveses, a su vez, obtuvieron de Fernando de Castilla en 1251 el derecho de tener cónsules en Sevilla”¹⁷ y con un ritmo acelerado continuo el establecimiento de magistraturas y consulados, el ejemplo más claro lo podemos encontrar en el hecho de que “en el siglo XIII, Venecia tuvo cónsules en más de 30 ciudades, entre ellas Montpellier, Túnez, Alejandría, El Cairo y Damasco”¹⁸.

El comienzo de los establecimientos consulares esta directamente relacionado con la expansión marítima de los Estados europeos y con el sucesivo asentamiento de colonias comerciales en territorios extranjeros, producto de la

¹⁵ Luke T. Lee, Consular Law and Practice, Oxford-Clarendon Press, segunda edición, 1991, p. 4.

¹⁶ *Ibidem*, p. 5.

¹⁷ Ramón Xilotl Ramírez, Derecho Consular Mexicano, *Op cit*, p. 12.

¹⁸ *Ídem*.

autorregulación al interior de esas comunidades basada en las normas de su lugar de procedencia con magistrados propios siempre en un intento de reconstrucción de las instituciones propias de su lugar de procedencia se encuentra el punto de inicio en la evolución del cónsul moderno y de la Institución Consular actual. Del derecho comercial, marítimo y civil de los lugares de procedencia de los colonos deriva la primera clasificación que caracterizó a los cónsules “quien por su conocimiento y facultad de juzgar conforme a las leyes de la ciudad europea lo llamaban cónsul-juez, o por ser comerciante y decidir cuestiones comerciales también llamaban cónsul-mercader y por sus conocimientos en la navegación y porque intervenía en el tráfico marítimo, asimismo le llamaron cónsul marítimo”¹⁹ basando sus decisiones o aplicando directamente leyes denominadas consulados basadas en las vigentes en sus lugares de origen, existiendo diferentes consulados del comercio y consulados del mar.

Conversión del cónsul en órgano del Estado extranjero

El establecimiento de los diferentes cónsules en los territorios extranjeros, si bien es cierto contaba en cierta medida con la aprobación del Estado en el cual residía la colonia extranjera, también se caracterizaba por el hecho de que era un miembro de la misma comunidad y cuyo lazo con el gobierno de origen eran ciertas instituciones reconstruidas en la comunidad a semejanza de las del Estado de origen así como la aplicación de las leyes vigentes.

Al pasar algunos años y con la creciente importancia de las prácticas comerciales, los Estados comenzaron a medir la gran importancia tanto económica como política que representaban que los asentamientos de sus connacionales en territorios extranjeros, el Estado “asume como función propia no delegable, la protección de sus nacionales, consigue en su favor privilegios y crea un órgano para vigilarlos y asistirles en cualquier necesidad”²⁰, la evolución del

¹⁹ *Ibidem*, p. 11.

²⁰ Adolfo Maresca, Las Relaciones Consulares, *Op cit*, p. 17.

papel que el Estado toma en la designación de cónsules es gradual y estrechamente ligado a sus relaciones con los Estados de la comunidad internacional, la base de la participación del Estado en las funciones consulares responde a los acuerdos que el mismo realice con los demás Estados es decir, responde a la evolución misma del Derecho Internacional por ello, como sucedió en el caso de los Proxenos y los Próstates de las polis helénicas, la coexistencia de los cónsules designados directamente por el Estado y los cónsules electos por la comunidad se encuentra con frecuencia en la misma línea de tiempo.

Las cruzadas y el desarrollo del sistema consular

La conquista de los lugares bíblicos llevada a cabo por los musulmanes recibió como respuesta numerosas incursiones militares por parte de los Estados Europeos cristianos que por motivos religiosos, económicos y políticos buscaban la retirada de los sarracenos de los lugares santos. Paralelamente a estas incursiones militares conocidas como cruzadas se suscitó un incremento tanto en las prácticas comerciales como en los flujos migratorios a la región de oriente medio, con el incremento de las colonias europeas y de las prácticas comerciales se estimuló de manera notable el desarrollo de las prácticas consulares, “mercaderes italianos, españoles y franceses elegían un miembro de su propio grupo como cónsul en los países del este para supervisar el comercio, proteger sus intereses nacionales y resolver en disputas entre comerciantes”²¹, aunque el nombramiento de cónsules en las comunidades europeas asentadas en territorios dominados por los musulmanes no sólo se limitó a la vigilancia del comercio y a resolver disputas de índole comercial, dado que los comerciantes europeos se enfrentaban a las rigurosas leyes sarracenas estos buscaron en la medida de lo posible la autorregulación en sus asentamientos basada en la instauración de cónsules-jueces, cónsules-mercaderes y cónsules-marítimos, “los cónsules también sirvieron de representación de la comunidad ante el gobierno musulmán y por medio de él presentaban sus peticiones, lo que los revestía de mayor

²¹ Luke Lee, *Op cit*, Consular Law and Practice, p. 5.

efectividad”²², de este modo el cónsul toma un papel fundamental en las actividades de los asentamientos europeos en medio oriente en la intensificación de las prácticas comerciales durante y después de las cruzadas.

La Institución Consular tras las capitulaciones en las cruzadas

En el ocaso de las incursiones militares a oriente por parte de los Estados Europeos conocidas como cruzadas, con la derrota de dichos Estados por el poderío sarraceno y turco, hubiera sido lógico suponer la desaparición de cualquier institución que fungiera como vínculo entre los Estados europeos y sus connacionales residentes en las comunidades de medio oriente, sin embargo sucedió lo contrario, en los acuerdos capitulares o capitulaciones impuestas por los monarcas musulmanes a los gobernantes europeos se registraron toda una serie de consideraciones las comunidades cristianas y a los mecanismos de autorregulación que hicieran posible su adecuado funcionamiento con un respeto amplio a su jurisdicción, es decir se respetó el establecimiento y funcionamiento de los consulados europeos en medio oriente.

En virtud de estos regímenes producto de las capitulaciones de los Estados europeos la institución consular no sólo logra subsistir de una manera conveniente además, “recibe nuevos poderes y se rodea de nuevas garantías”²³.

Es necesario exponer lo sucedido en los regímenes capitulares en virtud de la ampliación de las facultades consulares en las comunidades con asentamientos cristianos, la muestra más clara la podemos encontrar en los primeros acuerdos concretados de este tipo entre las naciones europeas y Turquía, Génova en 1453, Venecia en 1454 y Francia en 1533. Estos acuerdos unilaterales atribuyen nuevas facultades a los cónsules en unos casos, en otros reconocen ya con un sustento jurídico firme las atribuciones ya existentes. Dentro de las principales atribuciones

²² Ramón Xilotl Ramírez, Derecho Consular Mexicano, *Op cit*, p. 11.

²³ Adolfo Maresca, Las Relaciones Consulares, *Op cit*, p. 19.

reconocidas en estos acuerdos se debe mencionar que reconocen que “un poder peculiar del cónsul es de administrar la justicia civil y penal entre sus nacionales”²⁴, se otorga el privilegio de establecer las denominadas “Factorías Cristianas” que constituirían “zonas o barrios donde se encuentran, además de la oficina consular, las casas de los connacionales del cónsul, las tiendas, la iglesia y el cementerio”²⁵, constituyendo la comunidad de extranjeros un núcleo concentrado alrededor de su oficina consular para facilitar su funcionamiento, se reconoce que el establecimiento del cónsul “excluye el que las autoridades locales puedan hacer valer, para confiscar los bienes hereditarios de los extranjeros muertos en el territorio, cualquier derecho de albinagio, y para las naves naufragadas, cualquier residuo de derecho de naufragio: el cónsul liquida la herencia a favor de los herederos y asegura a los náufragos la asistencia necesaria”²⁶, con estas facultades podemos vislumbrar funciones testamentarias y de protección a los connacionales aunque de una manera más explícita se reconoce en estos acuerdos capitulares que “el cónsul esta legitimado para actuar ante las autoridades locales protegiendo a sus connacionales y puede pedir a las autoridades auxilio material para imponer-incluso, sí fuera necesario, coercitivamente- su autoridad a sus propios nacionales”²⁷.

Las capitulaciones reconocen de este modo no sólo a la oficina consular y las operaciones que realizaba además, otorgan facultades más amplias sin precedentes en la evolución de la Institución Consular, este reconocimiento a las oficinas consulares y a su jurisdicción sobre sus nacionales encuentra su más coherente explicación en la previsión por parte de los monarcas musulmanes de las complicaciones futuras con las comunidades cristianas las cuales estimulaban el comercio con occidente y eran definidas por “su absoluta extranjería a las instituciones islámicas y la imposibilidad de aplicarles las normas reguladoras de

²⁴ *Ídem.*

²⁵ *Ídem.*

²⁶ *Ídem.*

²⁷ *Ídem.*

la comunidad islámica”²⁸, explicándose de este modo la decisión de los gobernantes por permitir en cierto grado la autorregulación al interior de los núcleos cristianos asentados en sus territorios.

Decadencia de la Institución Consular en el siglo XVII

La evolución histórica de las comunidades europeas arrojó en los últimos años del medievo un proceso de transformación social basado en diferentes factores de identificación cultural como la historia, lengua, religión e idiosincrasia comunes, que junto con un desarrollo del pensamiento político propició la formación del Estado moderno, estructurado en monarquías. La transformación política de una Europa feudal a una conformada por Estados constituidos como “comunidades territoriales soberanas que en sus respectivos territorios ejercen el poder supremo”²⁹ aunado a cierto factores derivados del proceso, acarreó una serie de problemas al funcionamiento que hasta finales del siglo XVI la Institución Consular desempeñaba, iniciándose un periodo de decadencia que abarcaría todo el siglo XVII y mitad del XVIII.

El establecimiento de las monarquías absolutistas en el siglo XVII marca el inicio de una decadencia en la importancia de las funciones consulares, los Estados de recién formación son sustentados por factores de identificación que exacerban sentimientos nacionalistas y sustentan un celo excesivo del poder del Estado en la relación soberanía y territorio, provocando una transición de la aplicación del principio de “personalidad del derecho” a la del respeto a la territorialidad de la ley, bajo el principio *Locus regit actum* (la ley del lugar rige al acto), motivo por el cual las monarquías absolutas “soportan mal la existencia en su territorio estatal de órganos extranjeros destinados a desarrollar funciones que corresponden al mismo Estado”³⁰.

²⁸ *Ídem.*

²⁹ Ismael Moreno Pino, La Diplomacia, *Op cit*, p. 86.

³⁰ Adolfo Maresca, Las Relaciones Consulares, *Op cit*, p. 20.

La transición en la aplicación del principio de personalidad del derecho al respeto a la territorialidad de la ley limita las funciones de la Institución Consular al retirar la jurisdicción del cónsul para juzgar a sus connacionales y transferirla al Estado de residencia dejando en el pasado el concepto de cónsul-juez, “encogiéndose sus funciones a una supervisión general del comercio y de la navegación de su Estado doméstico y a la protección de intereses de sus conciudadanos dentro de su jurisdicción consular que se transformó ahora en distrito o circunscripción”³¹.

Posterior a la desaparición de las funciones del cónsul-juez, con la consolidación de las monarquías absolutistas se suscita otro hecho que alteraría en forma drástica tanto las funciones consulares como la imagen misma de la Institución, el envío de misiones diplomáticas permanentes, práctica surgida “en el siglo XIII en las ciudades-Estado italianas”³² e incrementada en el siglo XVII por diversos factores como “la caída del Imperio Bizantino, la invención de la imprenta y de la pólvora, el descubrimiento de América y otros acontecimientos que hicieron surgir la necesidad de negociar continuamente”³³.

El envío de misiones permanentes en Europa surge de la necesidad de negociar en referencia a diferentes temas de índole político, con ello la Institución consular pierde las facultades de carácter político que hasta el siglo XVI en variadas ocasiones desempeñó, “el status consular pierde, por lo tanto, algunos tratamientos que los Estados están dispuestos a reconocer a los agentes diplomáticos, pero que no conceden a los cónsules”³⁴.

El diplomático del siglo XVII obtiene una gran trascendencia en las relaciones internacionales, surge como negociador y fuente de información, “pero al mismo tiempo es fuente de espionaje e intriga, pues interviene en los asuntos

³¹ Ramón Xilotl Ramírez, Derecho Consular Mexicano, *Op cit*, p. 18.

³² Ismael Moreno Pino, La Diplomacia, *Op cit*, p. 83.

³³ Ismael Moreno Pino, La Diplomacia, *Op cit*, p. 84.

³⁴ Adolfo Maresca, Las Relaciones Consulares, *Op cit*, p. 20.

internos del país receptor para favorecer e incluso establecer, aquellos bandos o partidos que convienen a los intereses de su respectivo soberano”³⁵. Las Instituciones Consular y Diplomática son constantemente relacionadas, en la mayoría de las ocasiones aquella relación se realiza en formas inadecuadas, al igual que en la actualidad, en el siglo XVII se les relacionaba constantemente por las similitudes propias de ambas al constituir extensiones de un poder estatal extranjero, de este modo “la creciente práctica de los Estados de enviar misiones diplomáticas al extranjero, conjugado con los nacientes sentimientos nacionalistas frente a la extraterritorialidad, causó un serio eclipse de la Institución Consular”³⁶.

El retiro de las funciones del cónsul-juez y de las encomiendas políticas no son los principales impedimentos para la evolución de la Institución Consular, pese a la relación que se le atribuye en Europa con la rama diplomática, a diferencia de esta, la Institución pasa a segundo término en una Europa en reestructuración donde las relaciones de poder marcan y redefinen constantemente la cartografía, “Las exigencias políticas prevalecen netamente sobre las económicas y sociales, como criterio informador de la conducta de las relaciones internacionales: la institución consular surgida en ambientes mercantiles y marítimos y originariamente justificada por razones económico-comerciales, se resiente en su prestigio internacional debido a la nueva concepción de las relaciones entre los Estados”³⁷, estas palabras del Profesor Adolfo Maresca capturan la situación de la Institución Consular en el siglo XVII en el cual, por la recomposición del sistema Europeo de naciones, las prioridades del Estado se centran en aquellos factores de índole político que aseguren su supervivencia o aumenten su poderío, pasando en esta dinámica a segundo término las necesidades básicas que anteriormente a este periodo atendía la Institución Consular y con ello, deteniendo su evolución³⁸.

³⁵ Ismael Moreno Pino, *La Diplomacia*, *Op cit*, p. 87.

³⁶ Luke Lee, *Consular Law and Practice*, *Op cit*, p. 6.

³⁷ Adolfo Maresca, *Las Relaciones Consulares*, *Op cit*, p. 20.

³⁸ Sí cierto es que la mayoría de los especialistas consideran este periodo como una etapa de decadencia de la Institución consular debido a la extensa limitación que sufre en lo referente a sus funciones, haciendo a un lado la temporal pérdida de importancia por la notoria preferencia en la época a la Institución Diplomática, este periodo también puede considerarse como una etapa de ajuste en la Institución moderna dentro de la cual se comienza a vislumbrar las funciones que desempeñará.

Resurgimiento de la Institución Consular en la segunda mitad del Siglo XVIII y el siglo XIX

En la segunda mitad del siglo XVIII se observa una creciente conciencia, en los Estados, de la importancia que representaba la Institución Consular en el desarrollo de las relaciones Internacionales, lo anterior se refleja claramente en una serie de acuerdos y legislaciones internas en materia consular.

El tratado de El Pardo firmado entre los plenipotenciarios de los reyes de Francia y España el 13 de marzo de 1769, constituye un claro reflejo de la mencionada conciencia de los Estados de la importancia de la Institución Consular en el transcurso de las relaciones Internacionales, el tratado de El Pardo fue firmado para regular las relaciones consulares entre Francia y España y establece entre otras cosas las inmunidades para los titulares de ambas oficinas consulares.

Otro indicio de la creciente importancia que los Estados otorgaron a las relaciones consulares a partir de la segunda mitad del siglo XVIII lo encontramos en las diferentes legislaciones internas en materia consular instrumentadas en diferentes países europeos, como ejemplos pueden mencionarse: las ordenanzas francesas de 1781, los reglamentos consulares holandeses de 1786, las actas del servicio consular de los Estados Unidos de América de 1792, las regulaciones de Prusia de 1796 y la creación de la Academia Consular Teresiana en Viena, centro de formación de los cónsules del Imperio Habsburgo.

El siglo XIX registró a su vez diferentes avances en las prácticas consulares propiciados básicamente por el aumento en las prácticas comerciales motivado por la industrialización, la búsqueda de nuevo mercados y el desarrollo en las vías de comunicación, ocasionados entre otras cosas por la revolución industrial; la apertura comercial de los países de recién independencia y el desarrollo del barco de casco de hierro y movido a vapor. El fenómeno de la emigración transoceánica

y el asentamiento de diferentes grupos nacionales en las principales ciudades de los países receptores de dicha emigración hacen de vital importancia la existencia del cónsul “considerado como protector natural y jefe de dicha colectividad”³⁹.

La dinámica observada la última mitad del siglo XVIII en lo referente a la regulación de las actividades consulares tanto por conducto de legislaciones internas pero principalmente por tratados internacionales continua constituyéndose en una práctica cada vez más frecuente entre los Estados para regular sus relaciones bilaterales tanto consulares como comerciales, “a veces estos tratados se limitan a breves cláusulas, que se insertan en instrumentos diplomáticos más vastos y complejos (Tratado de Comercio y Navegación, Pacto de la Amistad, etc.)”⁴⁰.

Por otra parte, “la crisis del Estado absoluto por las teorías de la Ilustración y de la Revolución Francesa, lleva aparejada la creación del nuevo Estado”⁴¹, un nuevo Estado soberano pero inserto en una dinámica comercial creciente que busca constantemente establecer relaciones consulares firmes con sus vecinos y socios comerciales.

1.3 La Institución Consular en el siglo XX

El siglo XX representa para las relaciones consulares la continuidad de los avances que se registran durante todo el siglo XIX, las relaciones consulares son caracterizadas tanto por los acuerdos y avances logrados en materia consular por las diferentes naciones así como por las dos grandes guerras registradas.

En los años anteriores a la primera guerra mundial las oficinas consulares acreditadas en los Estados son más numerosas de lo que fueron en el siglo XIX y constituyen en el Estado una red sostenida por una excelente organización,

³⁹ Adolfo Maresca, Las Relaciones Consulares, *Op cit*, p. 22.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 23.

⁴¹ Ramón Xilotl Ramírez, Derecho Consular Mexicano, *Op cit*, p. 20.

algunas oficinas realizan ciertas funciones de contenido propiamente diplomático, “sobre todo en aquellas naciones que no consiguieron la independencia completa pero que formalmente no ejercita todavía el derecho de legación activo y pasivo, cuyo titular sigue siendo aún la madre patria”⁴² (Dominions), y que son consideradas de cierta importancia para las metrópolis como sucedió en Australia y Canadá con las representaciones consulares de Gran Bretaña; Así también aquellas oficinas establecidas en capitales de Estados sometidos a mandato tipo A ó protectorados son “destinadas a la realización de funciones que, al menos potencialmente, sobrepasan los límites de los objetivos exclusivamente consulares”⁴³.

En los años posteriores a la segunda guerra mundial la situación de aquellas oficinas en dominions, protectorados y mandatos que cumplían funciones que rebasaban las estrictamente consulares se normalizó, paulatinamente por los medios adecuados, su situación se modificó hasta tomar el carácter de representaciones diplomáticas y desprenderse de las oficinas consulares. Así también, como producto de la llamada descolonización registrada en África y Asia, las relaciones consulares bilaterales se multiplicaron y se hicieron cada vez más frecuentes los acuerdos bilaterales para regularizarlas de acuerdo a la voluntad de las partes.

Pese a todo lo anterior el avance más significativo que registra la institución Consular a lo largo del siglo XX es su codificación, aspecto de su evolución en el mencionado siglo que debe analizarse más a detalle.

Codificación del Derecho Consular en el siglo XX

La inquietud de codificar el Derecho Consular comenzó a mediados del siglo XIX, entre los años 1868 y 1890 surgieron extensos proyectos que contemplaban poderes, obligaciones y privilegios de los cónsules.

⁴² Adolfo Maresca, Las Relaciones Consulares, *Op cit*, p. 23.

⁴³ *Ídem*.

En el periodo entre guerras, la Sociedad de Naciones estableció un comité para estudiar diferentes aspectos y necesidades del derecho internacional, en lo referente a materia consular, “el subcomité encargado sobre el tema dictaminó que la regulación consular por acuerdo internacional era no sólo deseable sino indispensable desde cualquier punto de vista”⁴⁴.

En 1927 dentro el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos surgió un proyecto cuyo propósito era regular las actividades y funciones consulares generales de manera multilateral rebasando los acuerdos bilaterales que hasta entonces regían la actividad consular en el mundo, el documento fue adoptado como convención multilateral dentro de la sexta Conferencia Panamericana de la Habana en febrero de 1928, suscribiéndola veinte países y siendo ratificada por quince de ellos⁴⁵.

En los años posteriores a la segunda guerra mundial, los acuerdos existentes en materia consular perdieron vigencia así como la situación de las naciones de reciente independencia que no se encontraban de manera alguna ligados a los convenios realizados en materia consular por sus metrópolis, arrojaron la necesidad de suscribir una serie de acuerdos bilaterales en materia consular. De este modo, Italia estipula nuevos convenios consulares con Gran Bretaña en 1954, con Francia en 1955, con Yugoslavia en 1960, Francia firma acuerdos de carácter consular con Gran Bretaña en 1951 y con Suecia en 1955, por su parte Gran Bretaña firma tratados consulares con Estados Unidos de América en 1951, con México en 1954 y con la República Federal de Alemania en 1956.

En los primeros 15 años posteriores a la finalización de la segunda guerra mundial, los tratados bilaterales favorecieron la codificación del Derecho consular

⁴⁴ Ramón Xilotl Ramírez, Derecho Consular Mexicano, *Op cit*, p. 20.

⁴⁵ *Ídem*.

constituyendo el centro jurídico de las relaciones consulares entre las naciones. Su proyección no se limitó a países pertenecientes a una determinada corriente política en el marco de la guerra fría, dentro de la serie de acuerdos alcanzados por las naciones pertenecientes a diferentes ideologías y corrientes de pensamiento destaca la denominada Convención Consular firmada entre la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los Estados Unidos de América en la ciudad de Moscú el 01 de Junio de 1964.

Los acuerdos bilaterales realizados en materia consular constituyeron un eje vital para el progresivo fortalecimiento de la institución a lo largo del siglo XX sin embargo como afirma el profesor Adolfo Maresca: “el conocimiento de la interdependencia de las relaciones consulares bilaterales en el ámbito de un determinado grupo regional de Estados da lugar a proyectos de convenios consulares multilaterales, análogos a los concebidos y concluidos en el sistema de Estados Americanos en los años precedentes y en los sucesivos a la primera guerra mundial”⁴⁶, así encontramos diversos casos que ejemplifican las palabras del profesor Maresca, el más destacado se encuentra en Europa en el año de 1960 cuando al interior del Consejo de Europa en 1960 se designó un comité de expertos con la finalidad de elaborar un convenio consular europeo.

Finalmente el logro más trascendente en la codificación del Derecho Consular nace de uno de los preceptos contenidos en la Carta de la Naciones Unidas, que dentro de los estudios y recomendaciones que obliga a la Asamblea General de la organización a realizar todo tipo de actividades que favorezcan el desarrollo del Derecho Consular, destacan aquellas encaminados a “fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación”⁴⁷. De este modo, en 1949 la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas seleccionó aquellos temas relativos a las relaciones consulares como necesarios para estudio, nombrando como

⁴⁶ Adolfo Maresca, Las Relaciones Consulares, *Op cit*, p. 26.

⁴⁷ *Carta de las Naciones Unidas*, San Francisco, 1945, artículo 13°, apartado 1, inciso a.

relator especial al checoslovaco Jaroslav Zourek, destinándole la tarea de preparar un proyecto de convenio universal sobre relaciones consulares, quien tras presentar dos proyectos, el primero en 1957 y el segundo en 1960 de los cuales se adoptó un proyecto inicial de 65 artículos en el cual la comisión se basó para elaborar un proyecto de 71 artículos que fue remitido a la Asamblea General del organismo. De este modo la Asamblea General convocó a una conferencia de plenipotenciarios para la elaboración y conclusión definitiva del documento, la mencionada conferencia fue denominada Conferencia sobre Relaciones Consulares, realizándose acabo del 04 de marzo al 22 de abril de 1963 con la participación de 92 Estados, el documento producto de dicha conferencia conocido como Convención de Viena sobre Relaciones Consulares fue abierto a firma el día 24 de abril de 1963 en la ciudad de Viena siendo ratificado ese mismo día por 51 de los Estados participantes, quedando finalmente compuesta por 79 artículos y entrando en vigor el día 19 de marzo de 1967, fecha en que se cumplieron los 30 días posteriores al depósito de la vigésima segunda ratificación.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 constituye el tratado más completo del que se sostienen las relaciones consulares así también representa el hecho más significativo en su evolución histórica, brindando un sustento jurídico sólido que a la vez unifica los criterios y métodos en el desarrollo de las relaciones consulares entre sus miembros.

1.4 Principales funciones de la Institución Consular Moderna

Las principales funciones de la Institución Consular Moderna se encuentran contenidas en el artículo 5° de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1969. dentro de las principales funciones encomendadas a los agentes consulares en el Estado receptor se encuentran:

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

2. Fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos;
3. Informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas;
4. Extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado;
5. Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;
6. 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;
7. Velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor;
8. Velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o curatela;
9. Representar a los nacionales del estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente;

10. Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y, a falta de los mismos, de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor;
11. 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.
12. Prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado anterior y, también, a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques, examinar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales, los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía⁴⁸.

De este modo están contenidas las principales funciones de la Institución Consular moderna en la convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1969, consistiendo en funciones más detalladas y a su vez reducidas en comparación con aquellas que desempeñaba en la misma institución en sus inicios. Dentro de las funciones contenidas en la mencionada convención se encuentran aquellas encaminadas a la protección de los intereses tanto del Estado que envía así como de sus nacionales al buscar fomentar el desarrollo de las relaciones tanto comerciales como culturales entre ambos países e informar de las condiciones de la vida comercial, cultural, económica y científica del Estado receptor. Además se encuentran aquellas facultades encaminadas a la realización de funciones notariales, de registro civil y de extensión de pasaportes para los connacionales y visados para cualquier individuo que desee visitar el Estado que envía. Asimismo la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, en el último apartado de su 5° artículo faculta a la Institución Consular moderna a

⁴⁸ *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, Viena, 1963, artículo 5°, inciso 1.

“ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, o a las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor”⁴⁹.

Finalmente, dentro de las funciones de la Institución Consular moderna se encuentran aquellas enfocadas a brindar asistencia y protección a los connacionales ubicados en el Estado receptor, dentro del citado artículo 5° de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares se establece en el 5° apartado como función consular “prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía”⁵⁰ tal asistencia, como se contempla en la misma Convención, se puede interpretar desde informar acerca de los diferentes aspectos de la vida económica, cultural y científica del Estado receptor hasta asesoría legal, llegando en algunos casos hasta la posibilidad de representar a los connacionales ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor.

Las facultades de la Institución Consular moderna son notoriamente reducidas a lo largo de su propio desarrollo histórico en comparación con aquellas que realizaba en su génesis sin embargo, a lo largo de ese mismo desarrollo se ha consolidado como el vínculo más directo entre las comunidades o individuos localizados en territorio extranjero y las autoridades de su país de origen.

⁴⁹ *Ibidem*, artículo 5°, inciso m.

⁵⁰ *Ibidem*, artículo 5°, inciso e.

II. La Institución Consular Mexicana, Protección y Asistencia Consular

La Institución Consular Mexicana se ha consolidado como pieza fundamental en la defensa de los derechos y dignidad de los mexicanos en el exterior, desde sus inicios con la fundación del primer consulado mexicano en el extranjero establecido en la ciudad de Nueva York en el año de 1823⁵¹ hasta nuestros días, la red consular mexicana se ha caracterizado por el desempeño de un papel vital en el apoyo y servicio a los connacionales mas allá de nuestras fronteras.

Los Estados Unidos Mexicanos es una nación que año tras año registra fuertes flujos migratorios cuyo destino principal son los Estados Unidos de América por la constante necesidad de este último de mano de obra en sus sectores agrícola e industrial, como resultado de estos procesos migratorios existen en la actualidad radicando en Estados Unidos de América aproximadamente 25 millones de personas de origen mexicano, constituyendo el 67% de la población hispana de este país y de los cuales 10 millones son ciudadanos mexicanos nacidos en México⁵².

La trascendente importancia de la Institución Consular Mexicana se encuentra al constituirse esta como el vínculo principal entre el Estado Mexicano y los millones de ciudadanos mexicanos que radican fuera de sus fronteras y que principalmente se concentran en lo Estados Unidos de América.

Es por lo anterior que en la presente investigación se presenta un panorama general de la Institución Consular Mexicana y su actividad de protección Consular a connacionales.

⁵¹ Rodríguez Hernández Roberto; “Panorama general de la actividad consular y el fenómeno migratorio” presentado en el marco del Diplomado en Documentación y Protección Consular, módulo I, “La Protección Consular en la Política Exterior de México”, Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero, Junio de 2004.

⁵² Censo de Estados Unidos de América 2000/actualización a febrero de 2002.

2.1 Marco normativo de la función consular mexicana y actividades de protección

La red consular global mexicana constituye una institución dependiente del gobierno mexicano cuyo funcionamiento se encuentra regulado en diferentes reglamentos y leyes de la legisgrafía mexicana, cuyo contenido relacionado a la misma institución es necesario conocer y analizar para con ello lograr una mejor comprensión de su estructura y funcionamiento.

Para efectos de esta investigación se expondrán y analizarán aquellos apartados jurídicos relacionados con la estructura misma de la Institución Consular Mexicana, así como aquellos relacionados a su funcionamiento en lo referente a las acciones de protección y de los derechos de los connacionales en el extranjero.

El sustento jurídico de la Institución Consular Mexicana se encuentra consignado en diferentes leyes y reglamentos de la legislación vigente del país, concretamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en leyes secundarias y reglamentos como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Servicio Exterior Mexicano, el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Carta Magna mexicana en su artículo 73, referente a las facultades del Congreso de la Unión, en la fracción vigésima le confiere la facultad de “expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos”⁵³, dependiendo la composición orgánica del Cuerpo Consular de las

⁵³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 73, fracción XX.

leyes emanadas en las cámaras tanto de diputados federales como de senadores de la nación.

Dentro del marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contenido en su artículo 28 segunda fracción, se atribuye a la Secretaría de Relaciones Exteriores “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 señalen las leyes, además adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero.”⁵⁴

En el marco de este artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece la dirección de la Institución Consular Mexicana a la Secretaría de Relaciones Exteriores y destaca, dentro de las funciones que esta ley encarga a los miembros tanto de la Institución Consular Mexicana como de la Diplomática, aquella referida a impartir protección a los mexicanos, encontrándose en esta ley secundaria el primer sustento legal de la obligación de la Institución Consular Mexicana de proporcionar protección a los connacionales que la necesiten para garantizar el resguardo de sus derechos.

El segundo sustento legal de la obligatoriedad de impartir protección consular a los connacionales por los funcionarios de los cuerpos tanto diplomático como consular, destaca en la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano en su artículo 2 contempla dentro de las facultades y obligaciones de la Institución Consular Mexicana, entendida como parte del mismo Servicio Exterior Mexicano, “Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones

⁵⁴ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, artículo 28, fracción II.

internacionales en los que participe México”⁵⁵, “Proteger de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional, la dignidad y el derecho de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones”⁵⁶, “Destinar los ingresos recibidos por los servicios establecidos en los artículos 20, 22 y 23 de la Ley Federal de Derechos, prestados por cualquier representación consular en el extranjero para integrar un fondo cuyo objeto sea cubrir, previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los gastos relativos a las actividades y programas que a continuación se mencionan, en términos del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano: Programa de repatriación de personas vulnerables; atención y asesoría jurídica y de protección consular; visitas a cárceles y centros de detención; atención telefónica; campaña de seguridad al migrante; servicios de consulados móviles; prestación de servicios consulares en general, y atención al público.”⁵⁷

Se establece en esta Ley del Servicio Exterior Mexicano la obligación de sus miembros de proteger, tanto los derechos como la dignidad de los connacionales mexicanos en el extranjero, haciendo uso del fondo que establece la Ley Federal de Derechos para cubrir los gastos de aquellas actividades y programas encaminados al cumplimiento del deber de proporcionar cualquier clase de protección y asesoría a los connacionales mexicanos en el extranjero, lo que deberá realizarse en los términos que la misma legislación nacional mexicana establece y en estricto apego y respeto al derecho internacional.

De conformidad con el artículo 41 de la mencionada Ley del Servicio Exterior Mexicano, “es obligación de todo miembro del servicio exterior actuar con apego a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que corresponde a todo servidor público en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, así como coadyuvar al cumplimiento de las funciones que esta ley encomienda al propio servicio, conforme a las directrices que fije la Secretaría.

⁵⁵ *Ibidem*, artículo 2, fracción I.

⁵⁶ *Ibidem*, artículo 2, fracción II.

⁵⁷ *Ibidem*, artículo 2, fracción XI.

Sin perjuicio de las inmunidades y privilegios que les correspondan, deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado ante cuyo gobierno estén acreditados y observar las costumbres sociales del país y la práctica diplomática internacional.

Asimismo, en términos de la legislación aplicable, los miembros del servicio exterior deberán abstenerse de incurrir en conductas de naturaleza partidista o electoral incompatibles con el desempeño de su función pública y de realizar declaraciones que comprometan los intereses del país.”⁵⁸

Dentro de los postulados que el artículo 41 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano contempla para el correcto desempeño de las funciones de su personal, destaca la obligación al respeto de las leyes y reglamentos del Estado receptor, así como a la observancia de sus costumbres sociales y del respeto a la práctica diplomática internacional. Principios fundamentales en la práctica de la Política Exterior Mexicana, que refuerzan la importancia de su cumplimiento en aquellos casos en que las actividades de los miembros del Servicio Exterior Mexicano se enfocan a labores de protección de los derechos y la dignidad de sus connacionales en el extranjero, la observancia, cumplimiento y conocimiento de las leyes y reglamentos del Estado receptor significan, además de una obligación en la práctica diplomática internacional, la optimización en las actividades de protección consular a connacionales mexicanos.

En el marco de la señalada Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su artículo 44 se mencionan como obligaciones de los jefes de oficinas consulares:

1. Proteger, en sus respectivas circunscripciones consulares, los intereses de México y los derechos de sus nacionales, de conformidad con el derecho internacional y mantener informada a la Secretaría de la condición en que se encuentran los nacionales mexicanos, particularmente en los casos en que proceda una protección especial.

⁵⁸ *Ley del Servicio Exterior Mexicano*, artículo 41.

2. Fomentar, en sus respectivas circunscripciones consulares, el intercambio comercial y el turismo con México e informar periódicamente a la Secretaría al respecto;
3. Ejercer, cuando corresponda, funciones de juez del registro civil;
4. Ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano, en los términos señalados por el reglamento. Su fe pública será equivalente en toda la república, a la que tienen los actos de los notarios en el Distrito Federal;
5. Desahogar las diligencias que les encomienden las autoridades judiciales de la República;
6. Ejecutar los actos administrativos que requiera el ejercicio de sus funciones y actuar como delegado de las dependencias del Ejecutivo Federal en los casos previstos por las leyes o por orden expresa de la Secretaría; y
7. Prestar el apoyo y la cooperación que demande la misión diplomática de la que dependan.⁵⁹

En el recuento de los sustentos jurídicos en la legisgrafía mexicana de la protección consular y de la obligatoriedad por parte de los miembros del Servicio Exterior Mexicano a proporcionarla a sus connacionales en el extranjero, destaca que dentro del anteriormente citado artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su primer apartado se establece a los jefes de oficinas consulares la obligación de proteger, siempre en estricto apego al derecho internacional, los derechos de sus connacionales, manteniendo al tanto de la situación de sus compatriotas a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en especial en aquellos casos en los que el o los connacionales se encuentren en alguna situación peculiar en la que requieran de una protección concreta verbigracia, un proceso legal en los estándares del sistema jurídico del Estado receptor en el cual exista la posibilidad de que un connacional mexicano reciba como sentencia la pena capital.

⁵⁹ *Ley del Servicio Exterior Mexicano*, artículo 44.

Dentro de las limitaciones que la Ley del Servicio Exterior Mexicano impone a sus miembros, se encuentran enumeradas en el artículo 46 las siguientes:

1. Intervenir en asuntos internos y de carácter político del Estado donde se hallen comisionados o en los asuntos internacionales del mismo que sean ajenos a los intereses de México.
2. Ejercer, en el Estado donde se hallen comisionados, cualquiera actividad profesional o comercial en provecho propio y realizar, sin la autorización previa y expresa de la Secretaría, estas mismas actividades en otros países extranjeros; y
3. Desempeñar cualquier gestión diplomática o consular de otro país, sin autorización expresa de la Secretaría.⁶⁰

Las obligaciones de los miembros del Servicio Exterior Mexicano continúan detallándose dentro del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, el cual en su artículo 65 expresa claramente que “es obligación prioritaria de los miembros del Servicio Exterior proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero. Con este propósito prestarán sus buenos oficios, impartirán asistencia y protección consular y, llegado el caso, proporcionarán a la Secretaría los elementos para que esta decida si el Estado Mexicano ejercerá la protección diplomática.”⁶¹

La defensa de los intereses de los mexicanos en el exterior, al igual que en el artículo 2 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en el Reglamento de la mencionada ley es establecida como obligación de sus miembros, con la peculiaridad que en el artículo recientemente citado del Reglamento se vincula estrechamente a aquellas acciones a prestar asistencia y protección consular a los connacionales que lo requieran.

⁶⁰ *Ley del Servicio Exterior Mexicano*, artículo 46.

⁶¹ *Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano*, artículo 65.

Referente a la defensa de los intereses de los mexicanos en el exterior, al igual que en la línea de la asistencia y protección consulares, el mismo artículo 65 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece que, en los casos en los cuales sea necesario asesorar y asistir a mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras, los miembros del Servicio Exterior Mexicano deberán:

1. Asesorar y aconsejar a los mexicanos en lo relativo a sus relaciones con las autoridades e informarles sobre la legislación local, la convivencia con la población local, sobre sus derechos y obligaciones frente al Estado extranjero en donde se encuentren, y sus vínculos y obligaciones en relación con México, en especial su registro en la oficina consular correspondiente;
2. Asesorar jurídicamente a los mexicanos, cuando éstos lo soliciten, entre otros a través de los abogados consultores de las representaciones;
3. Visitar a los mexicanos que se encuentran detenidos, presos, hospitalizados o de otra manera en desgracia, para conocer sus necesidades y actuar en consecuencia; y,
4. Asumir la representación de los mexicanos que por estar ausentes o por otras motivos estén imposibilitados para hacer valer personalmente sus intereses.⁶²

El Reglamento de la Secretaría de Relaciones Exteriores en su artículo 21, establece las obligaciones de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, estableciendo como deberes de esta dependencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores lo siguiente:

1. Dictar los lineamientos y directrices que normen los programas integrales y acciones tendientes a garantizar la protección de la dignidad, los derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior;

⁶² *Ídem.*

2. Recabar, analizar y sistematizar la información que permita el diseño de políticas de protección y la instrumentación de acciones preventivas que contrarresten situaciones lesivas a la dignidad, derechos humanos y otras garantías de los mexicanos en el exterior;
3. Participar en coordinación con las autoridades competentes, en el diseño e instrumentación internacional de la política migratoria de México;
4. Prestar apoyo a las representaciones de México en el Exterior y a las delegaciones en el interior de la República en el manejo de casos de protección que requieran trámites concertados con otras autoridades federales, estatales o municipales o en gestiones de otra clase que deban ser realizadas en México, en coordinación con las Direcciones Generales de Enlace Federal y Estatal de Delegación;
5. Elaborar programas de protección y, en su caso, ordenar, revisar y aprobar los que deban ser preparados por las representaciones de México en el exterior, así como supervisar su buen desarrollo y cumplimiento;
6. Instruir a las representaciones de México en el exterior y las delegaciones foráneas para el cumplimiento oportuno y eficaz de las acciones y programas de protección, y supervisar su buen desarrollo.
7. Estandarizar los procedimientos y criterios de los programas integrales y acciones de protección;
8. Instrumentar acciones de capacitación y actualización para los servidores públicos que intervienen en las tareas de protección;
9. Intervenir de manera concertada con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, en la negociación, ejecución y supervisión de tratados, acuerdos o programas laborales, para asegurar la instrumentación de medidas que garanticen el respeto a la dignidad, derechos humanos, laborales y otras garantías de los mexicanos en el exterior;
10. 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;

11. Promover y realizar estudios, en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, respecto al análisis integral del fenómeno migratorio;
12. Ser el conducto para entregar a los beneficiarios los bienes y valores obtenidos y recuperados a su favor, por las representaciones de México en el exterior;
13. Supervisar, en coordinación con la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, el uso correcto y oportuno de las partidas de protección y ayuda a mexicanos en el exterior;
14. Atender, en coordinación con las demás unidades administrativas de la Secretaría, los casos de violación de los derechos humanos, laborales, civiles y otros de los mexicanos en el exterior o respecto al incumplimiento de convenios, o de tratados internacionales que deriven en perjuicio de nacionales mexicanos.⁶³

La trascendencia de las funciones de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares radica, además de las importantes obligaciones conferidas a ella en materia de protección consular en el anteriormente citado artículo 21 del Reglamento de la secretaría de Relaciones Exteriores, en constituir el organismo de enlace de la Secretaría de Relaciones Exteriores entre la red consular mexicana en el exterior y el gobierno federal mexicano para la óptima atención de todo aquel connacional que por razones especiales requiera lineamientos peculiares en asistencia jurídica y en la protección de sus derechos.

La Dirección General de Protección y Asuntos Consulares funge como el centro de planeación de lineamientos, programas y acciones encaminados tanto a la protección de los derechos de los connacionales mexicanos en el extranjero, como a la prevención de cualquier situación lesiva a su dignidad. Es esta la razón que motiva no sólo la trascendencia de este organismo de la Secretaría de

⁶³ *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, artículo 21°.

Relaciones Exteriores sino también, la necesidad de un desempeño inigualable en el servicio a los ciudadanos mexicanos en territorios extranjeros.

Continuando en la línea del sustento jurídico de la Institución Consular Mexicana y la protección a connacionales en el exterior, en el artículo 39 del citado Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su VII fracción contempla como función de las delegaciones de la Secretaría, localizadas fuera del Distrito Federal, el “coadyuvar en los casos de protección a connacionales en el extranjero que les encomiende la Dirección General de protección y Asuntos Consulares o en su caso, las oficinas consulares de México en el exterior, así como los que se presenten en la misma delegación.”⁶⁴

La legislación mexicana, en las leyes y reglamentos referidos a la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y al Servicio Exterior Mexicano confiere a la institución Consular Mexicana la obligación de defender los intereses y derechos reconocidos de los mexicanos en el extranjero, las leyes mexicanas son explícitas en las obligaciones de los miembros del Servicio Exterior, en especial en aquellas referidas a proporcionar protección y asistencia a los connacionales mexicanos en el exterior. Las obligaciones delegadas por el gobierno federal al Servicio Exterior Mexicano en materia de protección a los derechos y dignidad de los mexicanos, encuentran viabilidad para su adecuada ejecución en el Derecho Internacional.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 en vigor desde el día 19 del mes de marzo de 1967 y de la cual los Estados Unidos Mexicanos son parte, en su artículo 5° reconoce como funciones consulares “proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos

⁶⁴ *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, artículo 39°.

por el derecho internacional”⁶⁵, así como “prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas”⁶⁶.

De este modo, no sólo la legislación interna de los Estados Unidos Mexicanos reconoce las actividades de protección a connacionales como parte de las funciones consulares, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 establece como funciones consulares tanto el velar por los intereses del Estado que envía como de sus nacionales en el Estado Receptor, así como el prestar asistencia y ayuda a los nacionales del Estado que envía, esto dentro del derecho internacional y en estricto apego y respeto a los lineamientos que para este objeto el mismo establece.

Los planteamientos que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 no sólo se limitan a reconocer las actividades de protección como acciones legítimas dentro del marco de las funciones consulares, también con el objetivo de llevar acabo de forma eficiente las mencionadas funciones establece en su artículo 36° que “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 le reconocen en este apartado”⁶⁷.

Dentro del mismo artículo 36° de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 en su apartado 1 inciso C, se contempla que “los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle

⁶⁵ *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, Viena, 1963, artículo 5°, inciso a.

⁶⁶ *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, Viena, 1963, artículo 5°, inciso e.

⁶⁷ *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, Viena, 1963, artículo 36°, apartado 1, inciso c.

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 este se oponga expresamente a ello.”⁶⁸

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 otorga el derecho a los connacionales del Estado que envía, que se encuentren arrestados o en prisión preventiva, a comunicarse con la oficina consular de la circunscripción correspondiente y pese a ser a solicitud del interesado, el mismo inciso B del primer apartado del artículo 36°, de la citada Convención donde se reconoce este derecho, establece la obligación de las autoridades locales del Estado receptor de informar sin demora al detenido, de su derecho a comunicarse con la oficina consular de su país de origen. Paralelamente, en el siguiente párrafo de este mismo artículo, se otorga el derecho a los funcionarios consulares del Estado que envía a visitar y contactar a sus connacionales que se encuentren arrestados o purgando una sentencia salvo la expresa oposición del interesado.

Podemos vislumbrar que la obligación de proporcionar asistencia y protección consular a los connacionales mexicanos en el extranjero, que el Estado Mexicano confiere a los miembros del Servicio Exterior, en el plano del derecho internacional la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 lo reconoce como una prerrogativa de los funcionarios consulares acreditados en el Estado Receptor.

⁶⁸ *Ídem.*

2.2 Composición Global

La red global consular mexicana se compone por un total de 278 consulados distribuidos alrededor del mundo, establecidos en las diferentes regiones del planeta siguiendo una lógica directamente proporcional a las concentraciones de comunidades mexicanas establecidas fuera de nuestras fronteras.

La región de América del Norte es donde se concentra el mayor número de oficinas consulares de nuestro país, esto es debido a la importante concentración de mexicanos establecidos especialmente en los Estados Unidos de América,⁶⁹ en donde un total de 62 se encuentran distribuidas entre el Canadá y los Estados Unidos de América.

La red consular mexicana en América Norte se encuentra conformada por 21 consulados generales, 27 consulados de carrera, 2 secciones consulares y 12 consulados honorarios.⁷⁰

En el continente europeo se localizan un total de 100 oficinas consulares de las cuales 74 se localizan en la categoría de Consulados Honorarios, caracterizados por ejercer funciones consulares limitadas, de la red consular global mexicana sólo se encuentran 3 consulados generales y 23 secciones consulares en Europa⁷¹.

La presencia de la Institución Consular Mexicana en América Latina y el Caribe se encuentra conformada por 3 consulados generales, 3 consulados de

⁶⁹ Es en América Norte donde se concentra la mayor cantidad de oficinas consulares mexicanas ubicadas dentro de las categorías de Consulados Generales, Consulados de Carrera y Secciones Consulares, en la región constituida por Europa se encuentran 100 oficinas consulares sin embargo, 74 del total de las establecidas en Europa se encuentran en la categoría de Consulados Honorarios, oficinas consulares en las que sin remuneración alguna se realizan funciones consulares limitadas.

⁷⁰ Rodríguez Hernández Roberto; “Panorama general de la actividad consular y el fenómeno migratorio” presentado en el marco del Diplomado en Documentación y Protección Consular, módulo I, “La Protección Consular en la Política Exterior de México”, Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero, Junio de 2004.

⁷¹ *Ídem.*

carrera, 22 secciones consulares y 26 consulados honorarios, obteniendo un total de 54 oficinas consulares mexicanas en la región⁷².

En la región constituida por África y el Oriente Medio la presencia de la Institución Consular Mexicana se limita a 25 oficinas consulares, de las cuales 8 se encuentran en la categoría de secciones consulares y 17 en la de consulados honorarios⁷³.

Por último, en la región de Asia y el Pacífico se ubican un total de 37 oficinas consulares mexicanas, 2 de ellas dentro de la categoría de Consulados Generales, 12 en las de Secciones Consulares, 1 oficina consular comercial y 22 consulados honorarios⁷⁴.

En lo referente a la cuantificación de la red consular global mexicana basada en la categoría de sus oficinas consulares, esta se encuentra conformada por un total de 29 consulados generales, 30 consulados de carrera, 67 secciones consulares, 1 oficina consular comercial y 151 consulados honorarios⁷⁵.

2.3 Presencia en los Estados Unidos de América

El nexo de nuestro país con los Estados Unidos de América es irrefutable desde nuestros inicios en la vida independiente, la relación bilateral México-Estados Unidos es fuerte y constantemente alimentada por diversos factores, uno de ellos es la migración que se ha registrado históricamente de nuestro país al vecino del norte. La cercanía de nuestro país con los Estados Unidos de América, la importancia de su economía y la fuerte cantidad de flujos migratorios ha motivado que desde los inicios de nuestra relación bilateral se haya buscado establecer los

⁷² *Ídem.*

⁷³ *Ídem.*

⁷⁴ *Ídem.*

⁷⁵ *Ídem.*

vínculos consulares necesarios para establecer y defender, en la medida que cada ciclo histórico lo permitía, los derechos de nuestros connacionales.

Antecedentes y Evolución de la institución consular mexicana.

Los primeros antecedentes de la Institución Consular Mexicana se refieren al establecimiento de oficinas consulares en los Estados Unidos de América, al primer consulado mexicano establecido en la ciudad de Nueva York en el año de 1823 le continuaron los establecimientos de oficinas consulares en las ciudades de Nueva Orleans en el año 1824, Baltimore en 1825, Boston en 1826, Filadelfia en 1826 y San Luis Missouri en 1832⁷⁶.

El desarrollo histórico de la Institución Consular Mexicana se encuentra estrechamente ligado al de la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual encuentra sus inicios en el decreto para el establecimiento de ministerios del 8 de noviembre de 1821, el cual establece la creación de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, cuya competencia era la atención de las relaciones con el extranjero⁷⁷. Tras la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores se da el 7 de mayo de 1822 la primera disposición de lo que se consolidaría como el Servicio Exterior Mexicano, ya con el congreso constituyente, constituido se emitió un decreto por el cual se establecieron los lineamientos para la selección del personal diplomático así como sus sueldos y funciones⁷⁸.

La Constitución Mexicana de 1824 atribuye al Congreso General la responsabilidad del desarrollo de las relaciones internacionales de la nación en su artículo 50°, paralelamente en su artículo 110° faculta al Presidente de la

⁷⁶ *Ídem.*

⁷⁷ “Historia de la Estructura administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior Mexicano”, SRE, en <<http://www.sre.gob.mx/acerca/historiasre/historia.htm#i>>

⁷⁸ *Ibidem.*

República en materia de nombramientos y remociones de secretarios, enviados diplomáticos y cónsules.

El 31 de diciembre de 1829, el General Vicente Guerrero emite el Decreto Relativo al Establecimiento de Legaciones y Consulados de México⁷⁹, considerado la primera Ley del Servicio Exterior Mexicano y en cual se establecían las reglas por las cuales se establecían Legaciones Ordinarias, Legaciones Extraordinarias y Consulados, constituyendo las legaciones extraordinarias aquellas que a su cargo tenían la constitución de tratados y acuerdos, las legaciones ordinarias referían a la correspondencia permanente que era conferida al derecho de reciprocidad y en lo concerniente a los consulados, la mencionada ley los dividía en consulados generales, consulados particulares y viceconsulados, estando a cargo de ellos un cónsul general, un cónsul particular y un vicecónsul respectivamente⁸⁰.

Durante la Administración del Presidente Valentín Gómez Farías se emitió el 12 de febrero de 1834 el Decreto sobre el Establecimiento de Oficinas Consulares Generales, Particulares y Viceconsulados, el cual derogó todas las disposiciones al respecto existentes hasta la fecha de su promulgación⁸¹.

En la República Restaurada se promulgó el Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano de 1871, el cual entre las mejoras que realiza a la Institución Consular Mexicana se encuentran la asignación de tareas específicas a cada uno de los miembros de los consulados así como la ampliación en las categorías de composición de los mismos⁸².

⁷⁹ Rodríguez Hernández Roberto; “Panorama general de la actividad consular y el fenómeno migratorio” presentado en el marco del Diplomado en Documentación y Protección Consular, módulo I, “La Protección Consular en la Política Exterior de México”, Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero, Junio de 2004.

⁸⁰ “Historia de la Estructura administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior Mexicano”, SRE, en <<http://www.sre.gob.mx/acerca/historiasre/historia.htm#i>>

⁸¹ *Ídem.*

⁸² *Ídem.*

Durante el período revolucionario se introdujo la Ley orgánica del Servicio Consular Mexicano y su reglamento de 1910 y 1911. Con la promulgación de esta ley, se derogó la Ley de 1834 y su reglamento de 1896. Esta Ley consular introdujo dos aportaciones: en primer término, los agentes consulares fueron divididos en agentes consulares de carrera y agentes consulares honorarios. EL reglamento consistía de 813 artículos divididos en 43 capítulos. De manera explícita en este documento, se describían normas y pautas en materia de registro civil, comercio, marina mercante y atribuciones consulares. Las equivalencias de la Ley orgánica de 1896 eran confirmadas⁸³.

El 9 de enero de 1923 se expidió una ley concerniente al Servicio Exterior Mexicano en la cual se decretó una nueva estructura en la composición de las oficinas consulares mexicanas y el personal adscrito a ellas, contemplándose que el gobierno puede preferir para el cargo de cónsul general a mexicanos que no pertenezcan al cuerpo consular y que gocen de una notoria aptitud y buena conducta⁸⁴.

En el año de 1934 se emitieron la Ley del Servicio Exterior Mexicano y la Ley Orgánica de los Cuerpos Diplomáticos y Consular Mexicanos y su Reglamento, en estos documentos, en lo referente a la institución Consular Mexicana, se establece una normatividad en materia de comercio, protección a mexicanos, marina nacional, registro civil consular, funcionarios notariales, régimen aduanal, sanidad y migración, además de caracterizar a las oficinas consulares en consulados generales, consulados, agencias consulares y consulados honorarios, mientras que otorgaba al personal adscrito a las oficinas consulares las categorías de cónsul general, cónsul de primera, cónsul de segunda, cónsul de tercera, cónsul de cuarta y vicecónsul⁸⁵.

⁸³ *Ídem.*

⁸⁴ *Ídem.*

⁸⁵ *Ídem.*

Circunscripciones existentes en los Estados Unidos de América

La presencia de la Institución Consular Mexicana en territorio estadounidense representa un firme reflejo de la importancia y número de los asentamientos de población de origen mexicano en dicho país. De los 21 consulados generales que desplegados por el gobierno mexicano en la región norte del continente americano, 18 se encuentran localizados en territorio de los Estados Unidos de América.

La totalidad de los consulados denominados de carrera desplegados en la región de América del Norte, se encuentran localizados en territorio estadounidense de igual manera que 7 de los 12 consulados honorarios establecidos en la región.

La numerosa cantidad oficinas consulares mexicanas, de las 62 desplegadas en América del Norte, 52 operan en los Estados Unidos de América para la atención de los 10 millones de ciudadanos mexicanos radicados en ese territorio, constituyendo la más importante presencia consular mexicana en un solo Estado en todo el Planeta.

La presencia de la red consular global mexicana en los Estados Unidos de América se encuentra establecida en 18 circunscripciones hallándose al frente de ellas un igual número de consulados generales mexicanos.

El consulado general mexicano de la Ciudad de Atlanta en el Estado de Georgia atiende bajo su circunscripción particular los 159 condados del Estado de Georgia, los 67 condados de Alabama, los 95 condados del Estado de Tennessee y los 82 condados del Estado de Mississippi. Dentro de su circunscripción general se encuentra el consulado mexicano de carrera de la Ciudad de Raleigh en Carolina del Norte.

El consulado general mexicano localizado en la Ciudad de Austin Texas, contempla en su circunscripción particular 23 condados del mencionado Estado, sin ningún consulado mexicano de carrera en su circunscripción general.

El consulado general mexicano establecido en la Ciudad de Chicago dentro del Estado de Illinois, presta sus servicios, en su circunscripción, a los connacionales localizados en los 87 condados del Estado de Minnesota, los 72 condados de los Estados de Wisconsin e Illinois, así como 26 condados del Estado de Indiana.

El Consulado general de la Ciudad de Dallas, en el Estado de Texas, contempla bajo su circunscripción particular 75 condados del Estado de Arkansas y 121 condados ubicados en el norte de Texas. Dentro de su circunscripción general se localizan el consulado mexicanos de carrera de la Ciudad de Kansas en Missouri y el consulado honorario de Fort Worth en el Estado de Texas.

El consulado general de la Ciudad de Denver en el Estado de Colorado incluye dentro de su circunscripción particular 63 condados del Estado de Colorado y 13 condados del Estado de Wyoming. Así también dentro de su circunscripción general se ubican los consulados de carrera localizados en las ciudades de Salt Lake en el Estado de Utah y Omaha en el Estado de Nebraska.

La circunscripción particular del consulado general de El Paso, Texas incluye 9 condados del Estado de Nuevo México y los condados de Hudspeth y El Paso en el Estado de Texas. La circunscripción general del consulado en cuestión incluye los consulados de carrera de las ciudades de Albuquerque, Nuevo México y Presidio en el Estado de Texas.

El consulado general de Houston en el Estado de Texas incluye en su jurisdicción particular 64 condados del Estado de Louisiana y 37 condados más

del Estado de Texas. Referente a su circunscripción general, ningún consulado de carrera u honorario mexicano se encuentra en ella.

La circunscripción particular del consulado general acreditado en la Ciudad de Los Ángeles California incluye el territorio correspondiente al condado de Los Ángeles, mientras que en su circunscripción general se encuentran los consulados de carrera ubicados en las ciudades de Fresno, San Bernardino, Oxnard y Santa Ana en el mismo Estado de California.

El Consulado General de Miami en Florida contempla dentro de su jurisdicción particular 13 condados del sur del Estado, incluyendo dentro de su circunscripción general el consulado de carrera ubicado en la ciudad de Orlando dentro del mismo Estado.

El Consulado General mexicano acreditado en la Ciudad de Nogales, en el Estado de Arizona, incluye en su circunscripción el Condado de Santa Cruz, el cruce fronterizo de Sasabe y la Ciudad de Green Valley en el Condado de Pima. En lo referente a su circunscripción general, esta incluye el Consulado de Carrera acreditado en la Ciudad de Douglas en el mismo Estado de Arizona.

El Consulado General acreditado en la Ciudad de Nueva York en el Estado del mismo nombre, incluye en su circunscripción 8 Condados del Estado de Connecticut, 62 condados del Estado de Nueva York y 13 del Estado de Nueva Jersey. En su Circunscripción General se incluyen los Consulados de Carrera acreditados en las Ciudades de Filadelfia, Pensilvania y Boston.

El Consulado General acreditado en la Ciudad del Phoenix en el Estado de Arizona atiende en su circunscripción 7 Condados en el Estado de Arizona y 17 en el Estado de Nevada. La circunscripción general del Consulado mexicano acreditado en Phoenix se encuentra conformada por los consulados de carrera acreditados en Las Vegas, Nevada, Tucson y Yuma en el Estado de Arizona.

El Consulado General Acreditado en la Ciudad de Sacramento en el Estado de California atiende dentro de su circunscripción particular los asuntos de los connacionales mexicanos de 24 Condados en el Estado de California, si encontrarse ningún consulado honorario o de carrera en su circunscripción general.

El consulado general de la Ciudad de San Antonio en el Estado de Texas incluye dentro de su circunscripción particular 27 Condados del mismo Estado y encontrándose dentro de su circunscripción general los consulados de carrera acreditados en Brownsville, Del Rio, Eagle Pass, Laredo y Mc Allen en el mismo Estado de Texas.

El consulado general acreditado en la Ciudad fronteriza de San Diego contempla dentro de su circunscripción particular el condado de San Diego y en lo respectivo a su circunscripción general esta se encuentra conformada por el consulado de carrera en Calexico, California.

La circunscripción particular del consulado general acreditado en la Ciudad de San Francisco se encuentra conformada por 5 condados del Estado de Hawai y 13 del Estado de California. La circunscripción general del consulado mexicano en San Francisco se encuentra conformada por los consulados de Seattle en el Estado de Washington y Portland, Oregon.

El consulado general acreditado en la Ciudad de San Jose en el Estado de California contempla dentro de su circunscripción los condados de Monterey, San Benito, Santa Clara y Santa Cruz en el Estado de California. La circunscripción general del consulado de San Jose el consulado honorario de Salinas en el condado de Monterey.

El consulado general acreditado en la Ciudad de Washington D.C incluye dentro de su circunscripción el Distrito de Columbia, 135 condados del Estado de Virginia, 24 condados del Estado de Maryland y 55 de Virginia del Oeste.⁸⁶

De esta forma se extiende la red consular mexicana en los Estados Unidos de América, con una cobertura completa del territorio estadounidense donde se ubica presencia de nuestros connacionales, la Institución Consular Mexicana se posesiona como vínculo fundamental entre los migrantes mexicanos y el Gobierno Federal.

2.4 Asistencia Consular

La actividad de la asistencia consular ha logrado destacar en los últimos años por su importante y trascendente implicación en la vida diaria de los connacionales mexicanos en los Estados Unidos de América, sobresaliendo en su labor de asesoría jurídica, no solo en la defensa de los mexicanos ante tribunales dentro de jurisdicción de los Estados Unidos logrando que nuestros paisanos enfrenten sus procesos en igualdad de circunstancias al interior de las cortes con respecto a cualquier otro individuo o ciudadano estadounidense, sino también por su trascendente papel en la defensa de los derechos humanos y consulares ante las constantes omisiones al derecho internacional por parte de las autoridades locales en los Estados Unidos de América reflejadas en violaciones a los derechos de nuestros connacionales en la Unión Americana.

Antes de comenzar el análisis del concepto de asistencia consular, resulta conveniente realizar una revisión de conceptos afines con la finalidad de establecer las diferencias entre ellos.

⁸⁶ Confróntese en <www.sre.gob.mx>

Protección Diplomática

La protección diplomática “consiste en una reclamación internacional de un Estado frente a otro por la comisión de un hecho internacionalmente ilícito del que sean víctimas sus nacionales”⁸⁷. De este modo la protección diplomática representa una reclamación por los canales diplomáticos correspondientes, verbigracia cartas de extrañamiento, de acuerdo a los procedimientos diplomáticos vigentes, con referencia a una violación u omisión a los derechos de los nacionales del Estado que envía, realizada por la vía diplomática y dirigida directamente al gobierno del Estado receptor.

Protección Consular

En lo referente a las acciones de protección consular, a diferencia de la protección diplomática, es una reclamación que puede ser motivada no solo por violaciones al Derecho Internacional sino también del Derecho interno del Estado receptor. La reclamación pertinente es dirigida por el jefe de la respectiva oficina consular a las dependencias y órganos descentralizados competentes del Estado receptor, pudiendo ser el caso no solo de instancias federales sino también estatales.

Asistencia Diplomática

La asistencia diplomática “comprende cualquier tipo de acción diplomática emprendida por el Estado a través de sus órganos centrales o más habitualmente de sus misiones diplomáticas para la defensa de los derechos e intereses de sus nacionales en el extranjero, sin que medie necesariamente la comisión de un hecho internacionalmente ilícito por otro Estado o, al menos, sin que se materialice en una reclamación internacional”⁸⁸. Las acciones comprendidas dentro del campo

⁸⁷ Remiro Brotons Antonio; Derecho Internacional Público, presentado en el marco del Diplomado en Documentación y Protección Consular, módulo I, “La Protección Consular en la Política Exterior de México”, Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero, Junio de 2004.

⁸⁸ *Ídem*.

de la asistencia diplomática comprenden un campo más amplio pero impreciso al no ser motivadas necesariamente por la comisión de una violación al derecho internacional y al no concretarse en ningún tipo de reclamación internacional formal además, son acciones realizadas de forma ocasional, en aquellos casos en que es apropiado llevarlas a cabo y sin que su práctica pueda ser considerada regular.

Asistencia Consular

La asistencia Consular “es la ayuda que prestan las oficinas consulares”⁸⁹, se presta por la oficina consular de forma regular y habitual de conformidad en lo establecido en el artículo 5° de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, referente a las funciones de la misión consular, que en su apartado E reconoce como función de la oficina consular “prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas”⁹⁰. Las acciones de asistencia consular comprenden un contenido más amplio y preciso que las de la asistencia diplomática, manifestándose a través de distintos medios, como pueden ser los auxilios materiales, tales como repatriaciones voluntarias en situaciones de necesidad, evacuaciones de damnificados o ayudas económicas, para asistencia jurídica, casos de enfermedad o incluso pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los migrantes⁹¹; el auxilio al nacional en sus relaciones con los órganos jurisdiccionales o administrativos del Estado receptor, asesorándole, facilitándole un intérprete o, incluso representándole “ex officio”, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5° inciso i, que reconoce dentro de las facultades de la misión consular “representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de

⁸⁹ *Ídem*

⁹⁰ *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, Viena, 1963, artículo 5°, inciso e.

⁹¹ Rodríguez Hernández Roberto; “Panorama general de la actividad consular y el fenómeno migratorio” presentado en el marco del Diplomado en Documentación y Protección Consular, módulo I, “La Protección Consular en la Política Exterior de México”, Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero, Junio de 2004.

conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente⁹²; la asistencia a los nacionales arrestados, detenidos o en prisión y, en su caso, la organización de su defensa; es esta una de las funciones protectoras que más importancia han adquirido en los últimos años, y; la información y asistencia a los nacionales en relación con sus actividades en el Estado receptor⁹³.

2.5 Instrumentos Jurídicos que sustentan el derecho a protección consular entre México y los Estado Unidos de América

En el plano de las relaciones consulares existen entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos diferentes instrumentos bilaterales y multilaterales que fundamentan entre ambas naciones las acciones de protección y asistencia consular.

Convención Consular entre México y Estados Unidos de América de 1942

El fundamento legal de tipo bilateral más antiguo y con carácter de vigente, en la actualidad se encuentra en la Convención Consular firmada en la Ciudad de México el 12 de agosto de 1942 entre nuestro país y los Estados Unidos de América y con entrada en vigor el día 17 de junio de 1943.

La Convención Consular de 1942 en la que nuestro país y los Estados Unidos de América figuran como las Altas Partes Contratantes, refiere en su artículo VI a las funciones y derechos de la misión consular, que en su fracción

⁹² *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, Viena, 1963, artículo 5°, inciso i.

⁹³ Rodríguez Hernández Roberto; “Panorama general de la actividad consular y el fenómeno migratorio” presentado en el marco del Diplomado en Documentación y Protección Consular, módulo I, “La Protección Consular en la Política Exterior de México”, Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero, Junio de 2004.

segunda incisos C y D establece los derechos de la misión consular a proporcionar asistencia a sus connacionales al reconocer en su apartado C el derecho de “mediante aviso a las autoridades correspondientes, a visitar a cualquiera de los nacionales del país que los nombró que hubiesen sido encarcelados o detenidos por las autoridades del Estado”⁹⁴, mientras que en el apartado D del mismo artículo se reconoce el derecho de “auxiliar a los nacionales del país que los nombró en juicios o gestiones ante las autoridades del Estado, o en sus relaciones con estas”⁹⁵. Para finalmente otorgar en el apartado tercero del Artículo en cuestión el derecho a los connacionales de las Altas Partes Contratantes en todo momento de “comunicarse con los funcionarios consulares de su país”⁹⁶.

De esta forma, en el contenido del artículo VI de la Convención Consular de 1942 se concede el derecho a los connacionales de las partes contratantes a recibir asesoría por parte de su representación consular a la vez que se reconoce la prerrogativa de la misión consular de asesorar a sus connacionales en lo relativo a cualquier juicio o gestión que se lleve acabo ante las autoridades del Estado receptor.

Se reconoce por medio de este instrumento la asistencia consular como un derecho en el plano bilateral entre nuestro país y los Estados Unidos de América, si bien la firma del mismo antecede a la creación de la Organización de las Naciones Unidas y al impulso de la codificación del derecho internacional que con su creación propició, el status del tratado es de vigente, por ello las disposiciones que en él se contienen, son de carácter vinculante y obligatorio para las partes constituyendo de este modo la Convención Consular de 1942 un importante precedente de la codificación de los derechos consulares en la relación bilateral entre México y los Estados Unidos de América, que no sólo basa su importancia en el reconocimiento de los derechos mencionados, sino que los proyecta al plano

⁹⁴ *Convención Consular*, Ciudad de México, 1942, artículo 6º, fracción II, inciso c.

⁹⁵ *Ibidem*, fracción II, inciso d.

⁹⁶ *Ibidem*, fracción III.

del derecho vigente, sobrepasando la importancia simple de un antecedente y estableciéndose como un complemento de los instrumentos jurídicos que respaldan los derechos de protección y asistencia consulares entre ambos.

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963

El instrumento jurídico por excelencia en cuestiones consulares es la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, vigente desde el 19 de marzo de 1967 hasta la fecha y que ha sido constantemente retomada a lo largo de esta investigación, por su importancia y proyección representa el instrumento de carácter multilateral más importante el plano de las relaciones consulares y por lo tanto en el plano del reconocimiento de los derechos consulares de asistencia y protección de los individuos en territorios extranjeros.

La precisión con que esta convención aborda los derechos tanto de las misiones consulares como de los individuos procedentes de naciones firmantes es irrefutable, es un instrumento jurídico tan completo y preciso que se consolida como la base jurídica de las Relaciones Consulares modernas.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 contribuye en diferentes apartados dentro de su articulado a fundamentar en el Derecho Internacional la existencia de los derechos de Asistencia Consular, así como los procedimientos aplicables al accionar de los derechos mismos. En su artículo 5° reconoce dentro del marco de las funciones consulares “proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional”⁹⁷, así como “prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas”⁹⁸. Continuando de manera más contundente en la facultad de la misma misión consular de brindar asistencia sus

⁹⁷ *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, Viena, 1963, artículo 5°, inciso a.

⁹⁸ *Ibidem*, inciso e.

connacionales en el apartado I del artículo en cuestión, al reconocer como su facultad “representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los Derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente”⁹⁹.

De este modo, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 otorga como facultades a las misiones acreditadas de los Estados parte, el velar por los intereses de sus connacionales en el Estado receptor de acuerdo a lo establecido por las leyes y reglamentos del mismo, el prestarles asistencia y ayuda, así como representar o tomar las medidas necesarias para su apropiada defensa ante los tribunales y otras autoridades con la finalidad de preservar sus derechos.

Al reconocer la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 lo antes mencionado como funciones propias de la misión consular acreditada, intrínsecamente reconoce estas funciones como derechos de la misma misión consular de este modo, fundamenta en este artículo 5°, las acciones de asistencia y protección como un derecho propio de la misma misión consular. Por otra parte la misma Convención en su artículo 36°, referente a la comunicación con los nacionales del Estado que envía, establece que “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

⁹⁹ *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, Viena, 1963, artículo 5°, inciso i.

derechos que se le reconocen en este apartado”¹⁰⁰. En este apartado de la Convención se reconoce un derecho en dos vías, por una parte el derecho del individuo de contactar a su consulado en el momento de ser detenido, puesto en prisión preventiva o similar, por otra el derecho de ser informado “sin dilación de los derechos que se le reconocen el apartado, destacando a su vez el reconocimiento del derecho de la misión consular a ser informada de la situación de los connacionales que se encuentren bajo uno de los supuestos establecidos en el apartado citado, así como la obligación de las autoridades del Estado receptor de informarle.

Concluyendo los fundamentos jurídicos de los derechos de asistencia y protección consular contenidos dentro de la misma Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, en el ya mencionado artículo 36°, en su apartado 1 inciso C, contempla que “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 este se oponga expresamente a ello”¹⁰¹, de este modo, se completa el reconocimiento del derecho de asistencia consular, tanto de recibir la asistencia de la misión consular como del mismo consulado a otorgarla con todas las facilidades estipuladas dentro del mismo marco que establece la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

¹⁰⁰ *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, Viena, 1963, artículo 36°, apartado 1, inciso b.

¹⁰¹ *Ibidem*, apartado 1, inciso c.

Memorando de Entendimiento sobre protección Consular de 1996

Posterior a las dos convenciones antes referidas, se encuentra un último instrumento de carácter bilateral que se presenta como resultado de la XIII Reunión Bilateral México-Estados Unidos, celebrada en la Ciudad de México en el año de 1996. Este instrumento es el Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos.

Esta herramienta del Derecho Internacional Público fue suscrita por los gobiernos de ambas naciones en un esfuerzo por fortalecer los mecanismos existentes en materia consular particular, aquellos referidos a los derechos de asistencia y protección consular, esto observando como se estipula en los propios considerandos del memorando, “el interés de ambos gobiernos por prevenir situaciones que afecten negativamente la integridad física, la dignidad y los derechos humanos de sus nacionales que se encuentren en el territorio del otro país, y la importancia de contar con mecanismos institucionales adecuados para atender de manera efectiva dichas situaciones cuando llegaran a presentarse”¹⁰².

Este memorando de Entendimiento Consular surge ante el reconocimiento de ambos gobiernos de la necesidad de contar con instituciones sólidas que respalden las acciones de protección y asistencia consular ante su irrefutable importancia, independientemente de la trascendencia del contenido mismo del acuerdo, destaca el motivo que impulsó a los grupos de trabajo de la XIII Reunión Binacional a trabajar en un instrumento de entendimiento en materia consular. El reconocimiento de la migración como constante en las relaciones bilaterales entre nuestras naciones y la necesidad de establecer mecanismos que fortalezcan las instituciones que salvaguardan los derechos de los individuos se constituyeron en aquella reunión binacional como los principales ejes motores para la consolidación del acuerdo.

¹⁰² *Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos*, Ciudad de México, 1996.

Dentro del breve contenido del memorando, en cada párrafo destacan puntos fundamentales del accionar consular así como de la relación migratoria bilateral misma. A lo largo de siete párrafos se establecen una serie de compromisos y objetivos que en la mayoría de los casos giran alrededor de obligaciones contraídas previamente en los tratados ya mencionados.

El primer párrafo del memorando establece “Incluir en el mandato del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional, como temas permanentes de su agenda, la discusión y evaluación de asuntos, problemas y tendencias relacionados con la protección consular y los derechos humanos de los nacionales de ambos países, así como de los entendimientos contenidos en este Memorándum, a fin de que formule, si lo convienen las partes, recomendaciones a los respectivos Gobiernos”¹⁰³, es de resaltar la intención que se establece de abordar constantemente el tema en futuras reuniones de trabajo, reconociendo de esta forma su importancia y la necesidad de continuar con la elaboración de las medidas y acuerdos necesarios para el fortalecimiento de los derechos humanos y consulares, así como del respeto de los mismos por parte de las autoridades locales de cada una de las naciones parte.

En el párrafo segundo del acuerdo, se refuerza un compromiso previamente contraído en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, concretamente el derecho reconocido por la misma en su artículo 36° apartado 1 inciso b, al establecer dentro del acuerdo el compromiso para las partes de “Proporcionar a cualquier individuo detenido por las autoridades migratorias, notificación sobre sus derechos y opciones legales, incluyendo el derecho a establecer contacto con su representante consular y facilitar la comunicación entre los representantes consulares y sus nacionales. Ambos Gobiernos procurarán, de acuerdo con las leyes pertinentes de cada país, asegurar que se notifiquen a los

¹⁰³ *Ídem.*

representantes consulares los casos específicos que involucren la detención de menores, mujeres embarazadas y personas en situación de riesgo.”¹⁰⁴

En el tercer párrafo nuevamente se establece el compromiso de respetar obligaciones previamente contraídas en la Convenciones de 1942 y 1963 al incluir como parte del acuerdo “Procurar que se proporcionen los espacios adecuados para la libre y plena comunicación entre los representantes consulares y los individuos detenidos, a fin de permitir que los representantes consulares, de acuerdo con las leyes pertinentes de cada país, entrevisten a sus respectivos nacionales cuando estos hubiesen sido detenidos, arrestados, encarcelados o puestos bajo custodia, de acuerdo con el Artículo VI, párrafo 2, sección (c) de la Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América del 12 de agosto de 1942, y de acuerdo con el Artículo 36, primer párrafo, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”¹⁰⁵.

En los puntos establecidos en el cuarto párrafo del memorando se destaca la atribución de un nuevo derecho a las misiones consulares al instaurar en su contenido el derecho de “Permitir y facilitar a los funcionarios consulares, de acuerdo con las leyes pertinentes de cada país, estar presentes, en todo momento, en los juicios o procedimientos judiciales en los cuales participen sus respectivos nacionales, incluyendo aquellos procedimientos legales relacionados con menores”¹⁰⁶, en instrumentos previos se reconocen derechos como la libertad de los funcionarios consulares para visitar a sus connacionales arrestados, puestos en prisión preventiva o purgando condena, así como el de organizar su defensa entre otros sin embargo, el permitir a los funcionarios consulares estar presentes en todo momento en los juicios o procedimientos legales en los que participen sus connacionales se establece como un nuevo derecho consular que se suma a los reconocidos en previos instrumentos del derecho consular.

¹⁰⁴ *Ídem.*

¹⁰⁵ *Ídem.*

¹⁰⁶ *Ídem.*

Finalmente dentro de los principales puntos de este memorando destaca el establecido en el párrafo séptimo que establece el compromiso de “Impulsar la cooperación al más alto nivel para facilitar la investigación de incidentes violentos y graves relacionados con la protección consular de sus respectivos nacionales”¹⁰⁷, la importancia de este apartado radica en la voluntad de investigar cualquier circunstancia de gravedad que vaya en detrimento de los derechos consulares de los ciudadanos de los Estado parte, dentro de la amplia gama de supuestos que pueden ser incluidos en la interpretación de este instrumento se encuentran aquellas violaciones que por desconocimiento u omisión pudieran realizar las autoridades locales de una de las partes a los connacionales de la otra.

En los párrafos mencionados del Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos destacan tres aspectos, en primer lugar la ratificación de los derechos consulares ya existentes en las Convenciones de 1942 y 1963 al retomarse de manera clara por el Memorando de 1996; en segundo lugar el establecimiento de un nuevo derecho consular en la relación bilateral entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América que es, el derecho de los funcionarios consulares de estar presentes en todo momento en los juicios o procedimientos judiciales en los cuales sean parte sus connacionales; y por último, la voluntad de impulsar la cooperación para la investigación de aquellos incidentes graves relacionados con la protección consular.

Existen dentro del marco de las Reuniones Binacionales México-Estados Unidos toda una gama de declaraciones de buena voluntad y planeación en materia consular sin embargo, es el memorándum de 1996 el principal instrumento legal en materia consular nacido al seno de estas reuniones binacionales de trabajo entre nuestro país y los Estados Unidos de América.

¹⁰⁷ *Ídem.*

III. Violaciones al derecho de protección consular a mexicanos en los Estados Unidos de América denunciadas en 2003

La protección y asistencia consular se ha proyectado a lo largo de la presente investigación como uno de los tantos ejes que sostienen la propia existencia de la Institución Consular moderna. Su importancia se ha elevado, en este trabajo, desde su proyecto, al nivel de significar en constantes ocasiones la diferencia entre la vida y la muerte para aquellos que por determinadas circunstancias requieren de la asistencia y protección consular.¹⁰⁸

Los Estados Unidos Mexicanos han pugnado por el establecimiento de una red consular amplia y firme¹⁰⁹, que se ha consolidado como producto del trabajo de los políticos y diplomáticos mexicanos, que en un esfuerzo constante por establecer los mecanismos adecuados para la atención de los connacionales en el extranjero, se han ocupado de suscribir los acuerdos necesarios para el establecimiento de oficinas consulares a lo largo del planeta, especialmente en aquellos lugares donde los flujos migratorios concentran cantidades significativas de connacionales mexicanos.

Los acuerdos internacionales en materia consular de los que nuestro país forma parte, como se ha mencionado en capítulos anteriores, no solo se limitan a permitir y regular las oficinas consulares de los Estados parte en territorio extranjero, sino que a la vez confieren derechos tanto a las misiones consulares como a los extranjeros connacionales de las naciones parte de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

¹⁰⁸ Así como el punto que se resalta en la presente investigación acerca de la importancia, también se reconoce la amplia gama de funciones en servicio de los connacionales de la nación acreditada que la dotan de su inigualable trascendencia.

¹⁰⁹ Como se expresado en capítulos anteriores, la red consular mexicana constituye un sistema de más de 270 oficinas consulares, 62 de ellas se encuentran ubicadas en la región de América Norte, de las cuales 21 ostentan el rango de Consulados Generales y de los que 18 se encuentran en territorio de los Estados Unidos de América, los cuales junto con los Consulados de Carrera y las Secciones Consulares existentes en dicho país, garantizan una amplia cobertura en la atención a los connacionales mexicanos en territorio estadounidense.

Uno de los principales derechos establecidos en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y conferido tanto a las oficinas consulares como a los individuos connacionales de las mismas es el Derecho de notificación y asistencia consular, consagrado en la mencionada Convención.

El derecho de Asistencia Consular, reconocido desde la notificación a la oficina consular como al mismo interesado según lo establece la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963; comprometen tanto a nuestro país como a los Estados Unidos de América debido a que son parte de la misma, adquiriendo con ello los derechos conferidos para sus respectivos connacionales, al igual que las obligaciones establecidas tanto para sus respectivas redes consulares como para las autoridades locales de los Estados receptores de las mismas.

En consecuencia la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 reconoce en sus artículos 5° y 36°, como se ha mencionado con anterioridad, diferentes prerrogativas a los connacionales de los Estados firmantes de la misma en territorio de las otras partes, que constituyen en conjunto el derecho a la asistencia consular del individuo sujeto a procedimiento judicial en una nación extranjera.

El artículo 5° de la citada convención reconoce como funciones consulares proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional, así como prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional, confiriendo al Estado que envía no solo el derecho de velar por los intereses de sus connacionales sino también, el de proporcionarles asistencia legal cuando estos lo requieran.

La Convención de Viena de 1963 en su artículo 36° confiere el derecho a cualquier individuo arrestado en cualquier forma, detenida o puesto en prisión preventiva a contactar a su misión consular así como el de ser informado por las autoridades locales del Estado receptor de este derecho, por otro lado a los funcionarios consulares le concede la prerrogativa a visitar a sus connacionales cuando se encuentren arrestados, detenidos o puestos en prisión preventiva, a conversar con ellos y a organizar su defensa ante los tribunales

Los dos artículos en cuestión complementan el eje central de los derechos consulares de los individuos detenidos y/o sometidos a un proceso judicial en territorio extranjero, la finalidad inmediata de estas prerrogativas se refleja en el noble ideal de la Institución Consular de “Velar por los intereses y derechos de sus connacionales”. Cuando un individuo se encuentra en territorio ajeno, se enfrenta no solo a diferencias culturales e idiosincrásicas, también a discrepancias sistémicas y legales que sin duda alguna repercuten en la evolución de un procedimiento judicial, estas desigualdades sitúan al individuo en una clara posición de desventaja y en la imposibilidad de desarrollar una adecuada defensa en el mismo. Los derechos y obligaciones que a los diferentes actores del proceso confiere, tienen la finalidad única de garantizar una oportunidad de equidad ante la clara desventaja del acusado, resulta de más evidente que la omisión a la notificación de las prerrogativas consulares del acusado por parte de las autoridades locales del Estado receptor repercute contundentemente tanto en el accionar de los funcionarios consulares de Estado que envía, como en los derechos y defensa de su connacional, situación agravada ante la ignorancia general de estas prerrogativas entre la población.

En el caso particular de los ciudadanos mexicanos radicados en los Estados Unidos de América, la ignorancia acerca de sus derechos consulares es una situación muy evidente, en su mayoría gente de escasos recursos, con limitada preparación académica que migra temporal o definitivamente sin los documentos migratorios requeridos, en busca de concretar la ilusión de alcanzar

un mejor nivel de vida, representan un grupo altamente vulnerable a cualquier omisión a sus derechos por parte de las autoridades estadounidenses. Estas omisiones que constituyen como tal violaciones a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y por lo tanto al Derecho internacional, representan una constante en el trato que se le da a nuestros connacionales.

El derecho a la notificación y a la asistencia consular, como se ha manifestado en diferentes puntos de la presente investigación, es una prerrogativa reconocida por el Derecho Internacional contemporáneo y consagrada en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Se han expuesto no solo los fundamentos de estos derechos sino también, el trascendente papel que representan para aquellos individuos que fuera de sus países de origen los requieren.

Los connacionales mexicanos en el extranjero se concentran principalmente en Estados Unidos de América, Estado firmante de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares cuyo territorio no solo alberga a más mexicanos que ningún otro fuera de nuestras fronteras sino que a la vez contiene la red consular más amplia desplegada por nuestro país en una sola nación extranjera.

En párrafos anteriores he manifestado que las violaciones a los derechos de notificación y asistencia consulares de los mexicanos por parte de las autoridades de los Estados Unidos de América son una constante, evidencia de ello lo constituye el denominado “Caso Avena”.

El “Caso Avena”, como fue dado a conocer en un principio por los medios de comunicación, constituyó un recurso legal interpuesto por el gobierno mexicano ante la Corte Internacional de Justicia el 9 de enero de 2003 por las violaciones a los derechos consulares de 52 mexicanos condenados a muerte en los Estados Unidos, derivadas de la omisión por parte de las autoridades locales de realizar las notificaciones de sus derechos a los detenidos y a las representaciones consulares de la situación que guardaban sus connacionales. Representa una

muestra clara de la tendencia a omitir estas responsabilidades por parte de las autoridades de los Estados Unidos, reflejada en el número de casos que engloba el denominado “Caso Avena”, 52 connacionales que enfrentaban condenas capitales fueron incluidos en el fallo de la Corte Internacional en 2003, sin embargo “cuando México tomó la decisión de demandar a Estados Unidos de América ante el máximo tribunal internacional, 54 mexicanos estaban condenados a la pena de muerte y 4 habían sido ejecutados en circunstancias en las que sus derechos a la protección consular habían sido violados”¹¹⁰. Existe entonces una clara manifestación de las repetidas ocasiones que este derecho es pisoteado por omisiones en detrimento de nuestros connacionales mexicanos, que más allá de la existencia de culpabilidad o ausencia de esta, tienen el derecho a enfrentar un procedimiento judicial en un sistema legal que les resulta completamente ajeno, bajo las condiciones de igualdad que el mismo Derecho Internacional Público les confiere con los derechos consulares reconocidos en la Convención.

El “Caso Avena” se encuentra envuelto de un gran significado para el gobierno mexicano y para la evolución misma del Derecho Internacional Público, más allá de la trascendencia que toma para los 52 connacionales que enfrentaban condenas capitales, producto de procesos en los que sus derechos consulares y por lo tanto las oportunidades de enfrentar los procedimientos judiciales bajo condiciones de equidad fueron omitidos, para el gobierno mexicano constituye un triunfo sin precedentes en la defensa de los derechos de sus ciudadanos en el extranjero y de gran relieve en el progreso del Derecho Internacional Público, por el ser el primer caso sobre el tema en el cual la Corte Internacional de justicia dicta sentencia; cabe mencionar que se trata de una sentencia a favor de los 52 mexicanos, y por ello un fallo donde el respeto a los derechos consulares de los individuos se sobrepone a intereses colaterales, que si bien se encuentran inmersos en la dinámica de la relación bilateral entre ambas naciones, son

¹¹⁰ Juan Manuel Gómez-Robledo V. “El Caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la corte Internacional de justicia”, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Volumen V, 2005, México, pp. 173-220.

completamente ajenos a las prerrogativas que la Convención de Viena sobre Relaciones consulares de 1963.

3.1 Antecedentes

En lo referente al “Caso Avena”, el cual será retomado a detalle en la presente investigación, cualquier violación a los derechos consulares de notificación y asistencia de un extranjero en los Estados Unidos de América puede ser considerado como un antecedente, sin embargo existen dos procesos ante la Corte Internacional de Justicia que constituyen antecedentes directos al litigio sostenido por el Gobierno Mexicano, que si bien por las peculiaridades de cada uno de ellos los nacionales afectados no obtuvieron los beneficios de un fallo del máximo tribunal internacional, constituyen antecedentes importantes, nos referimos a las demandas interpuestas por los Estados de Paraguay y Alemania ante la Corte motivados por las mismas violaciones a las prerrogativas de ciudadanos de estos países con sentencias privatorias de la vida en los Estados Unidos.

Caso Breard

El primer antecedente del “Caso Avena” en el cual el país de origen del afectado realiza una acción de inconformidad interponiendo una demanda ante la Corte Internacional de Justicia en contra de Estados Unidos, por violaciones a los derechos consulares de su ciudadano consagrados en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, es aquel conocido como “Caso Breard”. Ángel Francisco Breard Guibi, ciudadano paraguayo fué detenido por el intento de violación y homicidio de Ruth Dickie en el Estado de Virginia en 1992, por lo que fue juzgado, declarado culpable y sentenciado a la pena capital por el delito de asesinato en el año de 1993, la violación de los derechos consulares de Bread se da debido a que en el transcurso de su aprehensión, juicio y sentencia, nunca se le informó de los derechos conferidos a su persona por la Convención de Viena de 1963; concretándose de este modo una trasgresión a sus derechos consulares.

La Delegación Consular Paraguaya acreditada en los Estados Unidos de América tuvo conocimiento por sus propios medios de la situación que guardaba su connacional hasta el año de 1996, cuando su arresto sucedió en 1992, 4 años después de la detención del Sr. Breard, el juicio del mismo ya había concluido por completo, incluso el caso había llegado a los tribunales de apelación del Estado de Virginia.

La sentencia a muerte del Sr. Breard tuvo lugar en el año de 1993, rechazando previamente cualquier negociación con la fiscalía para conmutar la pena por cadena perpetua, a pesar de las recomendaciones de sus abogados, “Breard insistió en admitir su culpabilidad en el estrado de los testigos y pedir clemencia al jurado, en la errónea creencia de que este sería indulgente”¹¹¹, presentándose este hecho como un reflejo evidente del desconocimiento del sistema y procedimientos legales de los Estados Unidos, así como de la diferencia idiosincrásica entre el jurado y el acusado paraguayo que consideró existente la posibilidad de recibir clemencia del jurado tras confesarse culpable.

Es en el año de 1996, tras el conocimiento de los funcionarios consulares paraguayos de la complicada situación que guardaba el caso de su connacional, el gobierno de Paraguay llevó el caso a diferentes instancias federales incluida la Suprema Corte de los Estados Unidos de América. En el transcurso de los diferentes procedimientos en las instancias federales estadounidenses “los abogados defensores sostuvieron que los funcionarios consulares paraguayos habrían convencido a Breard de que aceptara el ofrecimiento de negociar, explicándole las diferencias culturales y jurídicas entre los Estados Unidos y su país de origen”¹¹², argumento acertado que de forma clara pone en evidencia la necesidad de asistencia consular en aquellas situaciones en que los acusados de los procesos legales son de nacionalidad extranjera, enfrentado no solo un sistema legal ajeno y desconocido sino también, en ocasiones barreras como el idioma, diferencias idiosincrásicas o prejuicios raciales que en extremo complican

¹¹¹ Amnistía Internacional, “La ejecución de Ángel Breard, Las disculpas no bastan”, Índice AI: AMR 51/27/58/s, EUA, mayo de 1998.

¹¹² *Ídem.*

la situación del acusado e imposibilitan el planteamiento de una defensa adecuada.

En el año de 1998 el caso de Ángel Francisco Breard es llevado a las Suprema Corte de los Estados Unidos de América, en apoyo a los alegatos de la República de Paraguay y de la defensa de Ángel Francisco Breard, los gobiernos de Argentina, Ecuador, Brasil y México presentaron un informe *amicus curiae* (coadyuvante cercano a la corte) en el cual, por motivo de las constantes violaciones a los derechos consulares de asistencia y notificación, destacaban la importancia de la asistencia consular en los términos de la Convención de Viena de 1963 y señalaban la inmediata y enérgica intervención por parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos, cuando uno de sus ciudadanos detenido en el extranjero es privado de las prerrogativas que la Convención le confiere, citando como muestra en el documento referido presentado por los cuatro gobiernos latinoamericanos el telegrama dirigido por el Departamento de Estado al Gobierno Sirio por motivo de la negación de los derechos consulares de dos ciudadanos norteamericanos detenidos, del cual se presentó el siguiente extracto: “El reconocimiento de estos derechos se inspira en parte en consideraciones de reciprocidad. Los Estados confieren estos derechos a otros Estados confiando en la seguridad de que si se produjera la situación contraria, se les concederían derechos equivalentes para proteger a sus ciudadanos. El Gobierno de la República Árabe de Siria puede tener la seguridad de que si sus ciudadanos fueran detenidos en los Estados Unidos, se notificaría sin tardanza a las autoridades sirias pertinentes y se permitiría a éstas el acceso inmediato a esos ciudadanos.”¹¹³

La inclusión del telegrama del Departamento de Estado dirigido al Gobierno de Siria representa un claro intento de evidenciar ante la máxima instancia judicial de los Estados Unidos, no sólo la importancia de los derechos consulares para un individuo detenido en el extranjero sino a la vez, la necesidad del respeto a estas prerrogativas por parte de las autoridades locales del Estado receptor para permitir

¹¹³ *Ídem.*

a las misiones consulares desempeñar de forma adecuada, pronta y eficiente las facultades que la misma Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 le reconoce.

Las prerrogativas enunciados en los artículos 5° y 36° de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 cuya omisión sustentó los argumentos de la República de Paraguay ante la Suprema Corte de los Estados Unidos, constituyen, en palabras del Doctor Ricardo Méndez Silva, “derechos convencionales y consuetudinarios del Estado y expresión consubstancial de su calidad de sujeto de Derecho Internacional”¹¹⁴, a pesar de ser un posible tema de debate la obligación consuetudinaria de los derechos de asistencia y notificación consular dado que el Derecho Internacional consuetudinario no obliga en forma alguna a los Estados que no son partes en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares a respetarlos, Estados Unidos de América y la República de Paraguay figuran como Estados firmantes de la Convención con la cual, signada la bajo el principio de buena fe imperante en el Derecho de los Tratados, los Estados parte por conducto de la auto obligación y bajo el principio de *pacta sunt servada*, han concretado las condiciones necesarias para el establecimiento de las misma relaciones consulares y con ello, de la defensa de los intereses de sus Estados y de sus nacionales fuera de sus fronteras¹¹⁵, la República de Paraguay vio quebrantados en este caso los derechos que la Convención le reconoce al Sr. Breard y por ese motivo, acudió a las diferentes instancias posibles dentro del sistema legal de los Estados Unidos agotándolas al recurrir a la Suprema Corte.

No obstante el esfuerzo de los abogados de la defensa del Sr. Breard y de la República de Paraguay, así como del informe presentado por los 4 gobiernos latinoamericanos, no existió respuesta alguna a favor de Paraguay y del Sr. Ángel

¹¹⁴ Méndez Silva, Ricardo. “*El Caso Avena y otros, la controversia entre México y Estados Unidos en la Corte Internacional de Justicia*”, ponencia presentada en el marco del “Congreso Internacional de Derecho Internacional de los Derechos Humanos-Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ciudad Universitaria, 23-26 de mayo de 2006.

¹¹⁵ Siempre dentro de los mismos parámetros que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y el Derecho Internacional permiten.

Breard en ninguna de las cortes federales, incluida la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América.

De este modo, tras haber agotado cada uno de los recursos posibles en la jurisdicción interna de los Estados Unidos, el Gobierno de la República de Paraguay llevó el caso ante la Corte Internacional de Justicia el 3 de abril de 1998, sólo 11 días antes de la ejecución del Sr. Breard programada para el día 14 de abril del mismo año. En la presentación de argumentos de las partes el día 7 de abril, Paraguay sostuvo su alegato bajo el argumento de que “la violación al artículo 36° de la Convención de Viena había contribuido directamente a la pena de muerte de Breard y que la solución adecuada era que Virginia lo procesara de nuevo”¹¹⁶, solicitando que “la corte de La Haya fallara en consecuencia, declarando que los Estados Unidos debían acordar una *restitutio in integrum*, y que dicho país estaba bajo la obligación jurídico-internacional de abstenerse de aplicar la doctrina del *procedural default*, o cualquier otra doctrina de derecho interno que precluyera, en un sentido u otro, el ejercicio de los derechos contemplados en el artículo 36° de la Convención de Viena”¹¹⁷. La solicitud del Gobierno de Paraguay solicita la restitución por completo de los derechos violados del ciudadano paraguayo dejando ver la necesidad restablecer el *statu quo ante* como forma de reparación del daño por medio de un nuevo proceso en el cual sean efectivas las prerrogativas emanadas de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 a la vez que solicita a la Corte la abstención del gobierno estadounidense de invocar la doctrina del *procedural default*, consistente en el sistema legal anglosajón en la imposibilidad de invocar un derecho en instancias federales que no fue debidamente reclamado en los procedimientos de nivel estatal, así como ninguna otra similar que obstruyera los beneficios de asistencia consular Ángel Breard.

¹¹⁶ Amnistía Internacional. La ejecución de Ángel Breard, Las disculpas no bastan, *Op cit.*

¹¹⁷ Gómez Robledo Verduzco, Alonso. “México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva del 6 de mayo de 1998”, en Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, Porrúa-UNAM, 2000, México, p. 588.

En el entendido de que la ejecución de la sentencia capital que enfrentaba el Sr. Ángel Breard representaría un daño irreparable, que debido a la fecha programada para el cumplimiento de la misma se presentaba a escasos días del momento en que se interpuso el recurso ante la Corte y, que el tiempo restante para la fecha programada sería insuficiente para que el máximo tribunal de la Organización de las Naciones Unidas rindiera un fallo respecto al caso, el gobierno paraguayo de conformidad con el artículo 41 del Estatuto de la Corte y los artículos 73, 74 y 75 de su Reglamento, solicitó la urgente indicación de “medidas provisionales” con la finalidad de que el Estado de Virginia pospusiera la fecha de la ejecución a una fecha posterior a la sentencia final de la Corte Internacional. El tribunal de La Haya dictaminaría, sin que esto signifique que la Corte prejuzgue en nada ninguna cuestión relativa al fondo del asunto¹¹⁸, la indicación de “medidas cautelares” el día 9 de abril “en el sentido que los Estados Unidos deberían de tomar todas las medidas puestas a su alcance, para asegurarse que el Señor Ángel Francisco Breard no fuese ejecutado, en tanto no existiera una decisión final sobre el fondo del Caso, debiendo informar a la Corte de todos los pasos que se vayan tomando, para debida instrumentación de la presente providencia”¹¹⁹. Este suceso representa un hecho sin precedentes, por primera vez en su historia, el máximo tribunal de la Organización de las Naciones Unidas ordenó la intervención de una ejecución como medida precautoria ante la irreversibilidad del daño.

Ante el curso de los acontecimientos y las medidas cautelares dictaminadas por el Tribunal de La Haya, el gobierno de los Estados Unidos no acató las recomendaciones de la Corte Internacional de Justicia, si bien es cierto que el Departamento de Estado estadounidense a través de su titular Madeleine K. Albright notificó al Gobernador del Estado de Virginia James S. Gilmore III por medio de correspondencia de la situación que guardaba el caso de Ángel Breard en el máximo tribunal de la Organización de Naciones Unidas y de las medidas

¹¹⁸ Gómez Robledo Verduzco, Alonso. “México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva del 6 de mayo de 1998”, *Op cit.*

¹¹⁹ *Ídem.*

cautelares recomendadas por el mismo, también “reconoció el derecho del Estado de Virginia a seguir adelante con la condena impuesta al Sr. Breard por los tribunales Virginia”¹²⁰.

El envío de la carta al Gobernador del Estado de Virginia por la titular del Departamento de Estado dista mucho de representar “todas las medidas puestas a su alcance para asegurarse que Ángel Francisco Breard no fuese ejecutado”, como se manifestó en las medidas cautelares dictadas por la Corte Internacional de justicia el día 9 de abril, desafortunadamente esta intrascendente acción representa el mayor esfuerzo del Gobierno Federal Estadounidense por detener la Ejecución, consistiendo un evidente desacato a las ordenanzas del máximo tribunal internacional.

El día 14 de Abril a las 22:30 hrs. Ángel Francisco Breard fue ejecutado por inyección letal, dos horas antes de su ejecución la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América dictó sentencia sobre el recurso interpuesto por la defensa de Breard, esta vía representaba la última esperanza del Sr. Breard de prologar su ejecución y dar seguimiento al litigio entablado por su gobierno ante la Corte Internacional de Justicia en miras de llegar a enfrentar un juicio justo en igualdad de circunstancias por los ilícitos de los que se le acusaba en los tribunales del Estado de Virginia.

El máximo tribunal de los Estados Unidos de América resolvió basado en la doctrina del *procedural default* que el ciudadano paraguayo “había perdido su derecho a alegar la violación del Convenio de Viena porque no había planteado el asunto ante los tribunales estatales”¹²¹, sin desconocer las prerrogativas consulares del Sr. Breard, la Suprema Corte estadounidense falló sustentada en el *procedural default* sin la mínima consideración al hecho de que uno de los derechos en cuestión es aquel de ser notificado sin dilación de las prerrogativas y derechos consulares emanados de la Convención, la máxima instancia del Poder

¹²⁰ Amnistía Internacional. La ejecución de Ángel Breard, Las disculpas no bastan, *Op cit.*

¹²¹ *Ídem.*

Judicial estadounidense dictó sentencia al Sr. Breard argumentando que no fueron requeridos sus derechos ante las instancias judiciales estatales, cuando estos fueron desconocidos por el acusado durante el proceso, siendo obligación de las mismas autoridades ante las cuales debía requerirlos el informárselos.

El Fallo de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América sustentado en el *procedural default* representa por si mismo una violación más al derecho internacional por parte del gobierno estadounidense, ante el incumplimiento de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y el quebrantamiento del principio *pacta sunt Servando*¹²² referido al cumplimiento de buena fe por los Estados parte en un tratado internacional y la negativa de la Suprema Corte a tomar el caso por cuestiones de procedimiento interno, se quebranta la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 que es su artículo 27 establece que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”¹²³, la ausencia del reclamo de las prerrogativas consulares de Ángel F. Breard ante los tribunales consulares no representa un sustento válido para la negativa de la Suprema Corte de intervenir en el caso, más aún si se toma en consideración la ordenanza de medidas cautelares dictada por la Corte Internacional de Justicia.

En la resolución de la Corte Suprema se incluyó por los magistrados del tribunal la negativa ante cualquier intento del Estado de Paraguay de obtener una satisfacción en la máxima instancia judicial de los Estados Unidos de América por motivo de las violaciones a los derechos consulares de su ciudadano por parte del Estado de Virginia, argumentando que su legislación interna vigente “prohíbe los procesos entablados por gobiernos extranjeros contra Estados de la Unión sin su consentimiento”¹²⁴, imposibilitando a la nación paraguaya a llevar ante las instancias estadounidenses pertinentes el caso motivado por el daño irreparable cometido a su ciudadano Ángel F. Breard a manos de las autoridades del Estado

¹²² Principio reconocido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, parte III, sección I, artículo 26.

¹²³ *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, Viena, 1969, parte III, sección I, artículo 27°.

¹²⁴ Amnistía Internacional. La ejecución de Ángel Breard, Las disculpas no bastan, *Op cit.*

de Virginia, al omitir sus obligaciones de notificación y violar sus derechos consulares imposibilitando al consulado paraguayo de brindar la asistencia consular requerida por su connacional.

Tras la ejecución del Sr. Breard y pese a que “las autoridades paraguayas expresaron su resolución de intentar conseguir una fallo vinculante de la Corte Internacional de Justicia contra Estados Unidos como cuestión de principios”¹²⁵, “el Gobierno de Paraguay comunicó la Tribunal en una carta el 2 de noviembre del mismo año su decisión de retirar el caso”¹²⁶. Los acontecimientos referidos en el caso llevado ante el máximo tribunal de la organización de las Naciones Unidas no pueden considerarse en forma alguna un éxito en la defensa de los derechos del Sr, Breard, tampoco un acierto en el respeto a las prerrogativas fundadas en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, representan una muestra clara de la incongruencia del Gobierno de los Estados Unidos de América en el respeto a la legalidad como principio básico de convivencia entre los pueblos y a los derechos humanos y consulares, como elementos inalienables e inherentes a los seres humanos, sin embargo el Caso Breard representa un paso significativo en la evolución misma del derecho internacional, al consolidarse como el primer antecedente en la defensa de los postulados de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 ante el más alto tribunal internacional.

Caso Lagrand

En el prelude del estudio de los hechos concernientes al denominado Caso Avena relativo a 54 nacionales mexicanos condenados a muerte por tribunales estadounidenses, se ha retomado el Caso Breard como el primer antecedente de una solicitud de un Estado parte de la Convención de Viena sobre Derechos Consulares de 1963 ante la Corte Internacional de Justicia para dirimir controversias respecto al cumplimiento de los artículos 5º y 36º del tratado internacional en comento. Como se ha expuesto con anterioridad, el Gobierno de

¹²⁵ *Ídem.*

¹²⁶ Méndez Silva, Ricardo. *Cit.*

Paraguay desistió de la continuación del proceso entablado ante el máximo tribunal de la Organización de las Naciones, los motivos de esta acción pueden interpretarse en muchos sentidos: la ejecución del Sr, Breard, el desentendimiento de las autoridades de los Estados Unidos de América en el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Corte Internacional, la imposibilidad de la reparación del daño, el precio político de la continuación del litigio, etc., con el trasfondo que fuese, el desentendimiento sobre el Caso se suscitó y se puso fin a ese capítulo de la defensa de las prerrogativas consulares.

El litigio entablado por la República Federal Alemana contra los Estados Unidos de América en 1999 ante la Corte Internacional de Justicia por la violación de los derechos consulares de dos ciudadanos alemanes en el Estado de Arizona, conocido como Caso Lagrand por el apellido de los involucrados, se presenta como un segundo antecedente de gran relevancia al Caso Avena.

Posterior a los acontecimientos motivados por la violación de los derechos consulares de Ángel Breard en el Estado de Virginia, la República Federal de Alemania, poco antes de que se cumpliera un año de la ejecución del Sr. Breard, el 2 de marzo de 1999 depositó una demanda ante la Corte Internacional de Justicia contra Estados Unidos de América por la violación a los preceptos enmarcados en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, la inconformidad refería a dos ciudadanos alemanes Karl y Walter Lagrand, nacionales alemanes residentes en los Estados Unidos desde su infancia, que fueron arrestados en el Estado de Arizona como sospechosos del robo a una institución bancaria en el cual el director del banco fue asesinado y un empleado resulto gravemente herido por los perpetradores, los hermanos Lagrand fueron encontrados culpables por la Corte de Arizona en 1984 de homicidio en primer grado, intento de homicidio en primer grado, intento de robo a mano armada y dos cargos de secuestro y, siendo sentenciados a muerte en este tribunal estatal.

A lo largo del proceso nunca fueron informados de los derechos que les confiere la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y la

representación consular alemana nunca fue notificada de la situación que sus connacionales guardaba como lo indica el tratado internacional mencionado, los funcionarios consulares alemanes tuvieron conocimiento de lo sucedido en el año de 1992, no por notificación de las autoridades del Estado de Arizona sino por los hermanos Lagrand, esto sucedió al ya haberse agotado los recursos legales en el Estado de Arizona. La ejecución de Karl Lagrand fue programada y llevada a cabo el día 24 del mes de febrero de 1999, pocos días antes del depósito de la demanda ante la Corte Internacional de Justicia, la ejecución de Walter Lagrand se programó para el día 3 de marzo del mismo año, un día después de la solicitud de la intervención del máximo tribunal intencional. Cualquier derecho de reclamación por parte de la defensa y del consulado alemán ante la falta de notificación de las prerrogativas consulares de los acusados había claudicado en el año de 1992 en que se tuvo conocimiento de los acontecimientos en la misión consular alemana, bajo el principio del *procedural default* o carencia procesal, doctrina del derecho interno de los Estados Unidos de América.

La demanda alemana fue depositada a las 7:30 p.m. ante el Tribunal de la Corte Internacional de Justicia en La Haya requiriendo de forma urgente la adopción de medidas cautelares que salvaguardaran la integridad física de Walter Lagrand hasta la sentencia final de la Corte. La Vicepresidencia del Tribunal tuvo a bien escuchar los puntos de vista de los involucrados considerándose la audiencia impropia por parte del representante de los Estados Unidos “ya que en su parecer no se encontraba en aptitud de verter sus argumentaciones con precisión dada la premura”¹²⁷. Los alegatos de la parte agraviada se centraron básicamente en las violaciones a los contenidos enmarcados en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 en el proceso entablado a los ciudadanos de la República Federal Alemana Karl y Walter Lagrand por parte de las autoridades estadounidenses, concretamente las del Estado de Arizona, remarcando aquellas faltas a la mencionada Convención y al Derecho de los Tratados al imposibilitar la reclamación de las mencionadas prerrogativas bajo la doctrina de derecho interno

¹²⁷ *Ídem.*

estadounidense conocida como *procedural default*, haciendo del conocimiento del Tribunal que el mismo Comité de Clemencia del Estado de Arizona “había recomendado la concesión de clemencia para Walter a fin de suspender la ejecución, precisamente por la intervención de la Corte Internacional de Justicia, pero que el Gobernador había hecho oídos sordos a tal pronunciamiento a las 15:00 p.m. hora de Fénix”¹²⁸. La Corte dictaminó medidas cautelares a los Estados Unidos de América a fin de garantizar la integridad física de Walter Lagrand debiendo el gobierno de este país evitar por todos los medios a su alcance la ejecución programada en pocas horas.

Al igual que en el caso referente a la República de Paraguay y Ángel Francisco Breard, la Corte Internacional de Justicia dictó medidas cautelares a cumplir por las autoridades competentes de los Estados Unidos de América, y como se dieron los acontecimientos en el aquella ocasión, la omisión a las ordenanzas de la Corte fue un hecho que nuevamente puso de manifiesto la poca o nula voluntad de acatar las disposiciones de la Corte Internacional de Justicia por lo menos, en aquellos casos en que las infracciones a los derechos consulares hubiesen sido llevadas acabo por parte de autoridades estadounidenses en detrimento de ciudadanos extranjeros. Walter Lagrand fue ejecutado en la Ciudad de Phoenix, Arizona a las 15: 00 horas.

Si bien es cierto que los hechos a este punto tuvieron grandes similitudes en los dos casos mencionados, a diferencia del Gobierno de Paraguay en el Caso Breard, la República Federal de Alemania no retiró el asunto de los pendientes de la Corte tras la ejecución de Walter Lagrand, si en la demanda original solicitó, al igual que Paraguay en su respectivo caso, el *restitutio in integrum*, consistiendo en el restablecimiento de la situación al momento anterior a la detención, acto por de más imposible tras la ejecución del acusado, Alemania modificó el contenido de su demanda, orientándola a recibir por parte de los Estados Unidos de América garantías de que no se suscitaran nuevamente las violaciones a las prerrogativas

¹²⁸ *Ídem.*

consulares de sus ciudadanos y de que no se limitaran los derechos de sus representaciones consulares.

En relación al asunto, la representación de los Estados Unidos de América argumentó que el asunto no era competencia de la Corte Internacional de Justicia exponiendo diversos motivos:

1. La inexistencia de una controversia internacional.
2. La pretensión por parte de Alemania de ejercer la protección diplomática a sus nacionales.
3. La imposibilidad de la Corte a pronunciarse sobre la solicitud del demandante de que Estados Unidos de América de Garantías de que los hechos que fundamentaron la demanda no se repitan.
4. La necesidad de desconocimiento de la Corte sobre el incumplimiento de las medidas cautelares dictadas por el Tribunal el día 3 de marzo de 1999 debido a que la urgencia en la adopción de las mismas fue provocada voluntariamente por Alemania.
5. No se habían agotado los recursos al interior del sistema judicial de los Estados Unidos por parte de los nacionales Alemanes
6. La República Federal de Alemania también realizaba la satisfacción como medio de reparación a infracciones a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.¹²⁹

Las conclusiones en el procedimiento oral por parte de la delegación alemana ante la Corte Internacional de Justicia se compusieron de 4 ejes fundamentales:

1. La violación del artículo 36º párrafo 1 inciso b de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 por parte de las autoridades del Estado de Arizona tras el arresto de los hermanos Karl y Walter Lagrand al no informar sin demoras a los detenidos de las prerrogativas que el tratado

¹²⁹ Soledad Torrecuadra García-Lozano. “La Sentencia de la Corte Internacional de Justicia del 27 de Junio de 2001 en el Caso Lagrand”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 109, 2004, México, p. 207-260.

internacional les confiere y, al privar al Gobierno de la República Federal de Alemania de la posibilidad de brindar asistencia consular, lo que finalmente condujo a la sentencia capital de los inculpados, violándose a su vez los derechos del Estado Alemán contenidos en el artículo 5º de la mencionada Convención al imposibilitársele por el desconocimiento de la situación a prestar ayuda y asistencia a sus ciudadanos.

2. La aplicación de normas de derecho interno de los Estados Unidos de América, en particular aquella conocida como doctrina de la carencia procesal o *procedural default*, impidiendo a Karl y Walter Lagrand reclamar las prerrogativas que se les reconocían en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, y la violación al párrafo 2 del artículo 36º de la mencionada Convención al no permitir la plena realización de los fines para los cuales los derechos enunciados en el artículo 36º han sido previstos.¹³⁰
3. Al no adoptar todas las medidas disponibles para que Walter Lagrand no fuera ejecutado hasta tanto la Corte Internacional de Justicia hubiese dictado sentencia definitiva en el caso, los Estados Unidos de América violaron sus obligaciones jurídicas internacionales de acatar la ordenanza de medidas cautelares dictadas por el Tribunal el 3 de marzo de 1999 y de abstenerse de todo acto que pudiera interferir con el objeto de la inconformidad planteada mientras el proceso se hallará en curso.
4. Y finalmente, que de conformidad a las obligaciones jurídicas internacionales mencionadas, los Estados Unidos de América deberían dar a Alemania garantías de no repetición de tales actos ilícitos y que, en todos los casos futuros de detención de nacionales alemanes o de acciones penales en contra de tales nacionales, los Estados Unidos de América cuidarán de asegurar en derecho y en práctica el ejercicio efectivo de los derechos contemplados en el artículo 36º de la Convención de Viena sobre

¹³⁰ La Convención de Viena sobre Derechos Consulares de 1963 establece con claridad en el párrafo 2 de su artículo 36º que pese a que las prerrogativas conferidas en el párrafo 1 del mismo artículo se ejercerán de conformidad con los reglamentos internos del Estado Receptor, estos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos en el mencionado numeral.

Relaciones Consulares. Particularmente en caso de que un acusado sea pasible susceptible a recibir una condena capital.¹³¹

En acto similar, la representación de los Estados Unidos de América solicitó a la Corte su sentencia fuese en el sentido siguiente:

1. Que aquello habían violado la obligación que tenían frente a Alemania en virtud del inciso b del párrafo 1 del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en relación a que las autoridades competentes de los Estados Unidos no habían informado sin retraso de sus derechos a Karl y Walter Lagrand, tal como lo exigía el referido artículo y que los Estados Unidos de América han presentado sus excusas a Alemania por la violación y adaptado las medidas concretas tendientes a evitar que la violación se repita; y
2. Que todas las otras demandas y conclusiones de la República Federal de Alemania sean Rechazadas¹³².

El fallo de la Corte finalmente se dio el día 27 de junio del año 2001, en el se atienden cada uno de los aspectos planteados por las partes, en lo referente a los alegatos de la representación de los Estados Unidos de América, el máximo tribunal internacional rebatió cada uno de los argumentos planteados. Respecto a la inexistencia de una controversia internacional, la Corte argumentó que si bien sería competencia de la misma pronunciarse acerca de si existió o no la infracción del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, si lo era realizarlo sobre las consecuencias de la misma encontrándose todos los elementos para afirmar que se trataba de una controversia. En relación a la pretensión de Alemania de ejercer la protección diplomática, la Corte se limitó a afirmar que este hecho no la impedía a conocer del asunto referido a la violación de los preceptos enmarcados en la mencionada Convención Internacional. Ante la

¹³¹ “Nota a fallo de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 27 de Junio de 2001 en el asunto Lagrand (Alemania c/ EE.UU.)”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, en <<http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artsentenciacorteinternacional>>

¹³² *Ídem.*

reclama estadounidense sobre la competencia de la Corte por la solicitud alemana de garantizar que no se repetirían en el futuro este tipo de transgresiones en materia consular, la Corte argumentó que las garantías de no repetición son la modalidad de reparación que pretendería cualquier Estado en la posición de Alemania. La Corte respondió a la argumentación de que la urgencia con que se tuvieron que dictar las medidas cautelares fue provocada intencionalmente por Alemania en el sentido de que bien era cierto que era susceptible de crítica la forma y tiempo del proceder del Gobierno Alemán, esto no le impide el conocimiento de fondo del asunto. Ante observación planteada por el demandado referida a que no fueron agotadas las opciones establecidas en el sistema legal estadounidense, la Corte reconoció que la doctrina interna de la carencia procesal le impidió a los agraviados hacer valer los derechos violados una vez que estos fueron reconocidos. Y finalmente, el planteamiento formulado por lo Estados Unidos de América en virtud de que Alemania realizaba la satisfacción como medio de reparación a infracciones a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, fue aclarado por la misión alemana en el sentido de que no se había suscitado algo similar en casos derivados en penas graves.¹³³

La sentencia de la Corte Internacional de Justicia respaldó las demandas de la parte agraviada constituida por el Gobierno de la República Federal de Alemania en todos los puntos excepto en uno, en aquel referido a la omisión por parte de los Estados Unidos de América de adopción de medidas cautelares constituidas básicamente en evitar por todos los medios a su alcance que la ejecución de Walter Lagrand se llevase a cabo, pese a que la ejecución fue llevada a cabo de acuerdo a la hora y fecha programadas, la Corte reconoció en su fallo que “en las circunstancias y el apremio en los que ocurrieron la presentación de la demanda y la solicitud de una ordenanza sobre medidas provisionales, la Corte no había formulado un pronunciamiento jurisprudencial sobre la obligatoriedad de estas medidas”¹³⁴. Si bien es cierto que la Corte prefirió excusar a los Estados

¹³³ Soledad Torrecuadra García-Lozano, La Sentencia de la Corte Internacional de Justicia del 27 de Junio de 2001 en el Caso Lagrand, *Op cit.*

¹³⁴ Ricardo Méndez Silva, *Cit.*

Unidos de América por el desacato de la ordenanza de medidas cautelares dictadas, esto no representa que las mismas carezcan de un sentido vinculante para las partes, afirmando el mismo tribunal en el fallo que en virtud de su facultad de medidas cautelares, el término en cuestión es de carácter obligatorio, la facultad de dictar medidas cautelares de contempla en el artículo 41 del Estatuto de Corte el cual establece que “La Corte tendrá facultad para indicar, si considera que las circunstancias así lo exigen, las medidas provisionales que deben tomarse para resguardar los derechos de cada una de las partes”¹³⁵. Si bien es cierto, no se enuncia la obligatoriedad de las mismas, tampoco se establece lo contrario tanto en el Estatuto como en ningún otro instrumento que llegase a tener incidencia en el tema, por el contrario, derivado del más simple análisis del texto contenido en el artículo 41º, si las medidas cautelares tienen como finalidad el salvaguardar los derechos de cada una de las partes, su existencia sin obligatoriedad resulta incomprensible además, como lo afirma como lo ha llegado a afirmar el Doctor Ricardo Méndez Silva, “la frase que *deben tomarse*, conlleva a un sentido de obligatoriedad”¹³⁶, de esta forma, cualquier debate posible sobre la obligatoriedad de estas ordenanzas resulta inútil.

En lo relativo a la solicitud de garantías de que no se repitiesen las violaciones al artículo 36º de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, Estados Unidos de América informó que “se estaban adoptando medidas substanciales en esa dirección”.

Dentro del recuento de los antecedentes de casos en que violaciones a las prerrogativas consulares reconocidas en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 en casos de pena de muerte, se hayan constituido en recursos legales entablados ante la Corte Internacional de Justicia se han destacado los Casos Lagrand y Breard, si bien es cierto que la trascendencia de Caso Breard se fundamenta en constituirse como el primer litigio de este tipo entablado ante el máximo tribunal internacional, el Caso Lagrand arroja aspectos

¹³⁵ *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, San Francisco, 1945, artículo 41º.

¹³⁶ Ricardo Méndez Silva, *Cit.*

de por de más interesantes en la continuación de la evolución de los procesos de este tipo.

A diferencia del su antecedente paraguayo, la República Federal de Alemania concluyó el proceso no obstante a la ejecución de sus connacionales, incluso cuando la ejecución de Walter Lagrand se llevó acabo en contravención a lo establecido en la ordenanza de medidas cautelares dictadas por la Corte, de este modo se convirtió en el primer antecedente al respecto en el cual la Corte Internacional de Justicia tuvo oportunidad de dictaminar al respecto, estableciendo con argumentos por demás certeros la competencia de la misma en las infracciones a la citada Convención, aclarando de forma por demás precisa la obligatoriedad de las ordenanzas de medidas cautelares que se dictasen para garantizar los derechos de las partes.

Ambos litigios arrojaron elementos fundamentales que serían retomados algunos años más tarde por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en un recurso constituido por motivos similares a los de los Casos Breard y Lagrand, una nueva demanda entablada ante la Corte Internacional de Justicia, que englobaría la situación de 54 mexicanos condenados a muerte en los Estados Unidos de América, que representaría el avance más significativo en el tema y que sería conocida como “Caso Avena”.

3.2 Caso Avena

En el presente capítulo se ha expuesto que las violaciones a los derechos consulares en los Estados Unidos constituyen una práctica constante y real, particularmente aquellas referidas a las prerrogativas reconocidas en los artículos 5º y 36º de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares a extranjeros detenidos sometidos a procedimiento judicial y a las representaciones consulares de sus países de origen. En lo relativo a nuestros connacionales, de ninguna manera puede afirmarse que en todos los casos se han respetado los mencionados derechos.

Por tratarse México de una de las principales fuentes de inmigración a los Estados Unidos por motivos diversos, los casos en que se han presentado estas irregularidades por parte de las autoridades estatales de los Estados Unidos de América son por demás numerosos.

La evidencia más clara de lo antes mencionado la constituye el denominado “Caso Avena”¹³⁷, constituido por el recurso entablado por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Internacional de Justicia y que constituye una demanda motivada por la violación a los derechos consulares reconocidos en los artículos 5º y 36º de 54 connacionales mexicanos sometidos a procedimientos judiciales en los cuales se habían dictado sentencias de pena capital.

El número de los mexicanos incluidos en la demanda se modificaría a 52 al momento de los alegatos orales, restando dos casos, el de Enrique Zambrano Garibi y el de Pedro Hernández Alberto, el primero por haber poseer la doble nacionalidad y el segundo por haber recibido asistencia consular en el momento de su interrogatorio.

Litigio sostenido ante el tribunal de la CIJ entre los gobiernos de México y Estados Unidos de América en materia de violaciones al derecho de asistencia consular, “Caso Avena”, tras el fallo de la Corte en el Caso Lagrand y habiéndose ya detectado por la red consular mexicana en los Estados Unidos de América una numerosa cantidad de casos en los que mexicanos habían experimentado omisiones a sus prerrogativas consulares, de forma idéntica a la de los ciudadano alemanes, el Gobierno Mexicano buscó infructuosamente por los medios diplomáticas a su alcance lograr una revisión por la vía judicial de los casos de aquellos mexicanos condenados a la pena capital, en los que se hubiesen registrado violaciones a los derechos dictados en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

¹³⁷ El caso toma su nombre del primer mexicano detectado en esta situación por los funcionarios consulares incluido en la demanda del 9 de enero de 2003, Carlos Avena Guillén.

La respuesta del Gobierno Estadounidense fue negativa dado que su interpretación del fallo Lagrand se limitó “a la revisión de las penas impuestas exclusivamente a través de los mecanismos de clemencia ejecutiva”¹³⁸.

Habiéndose agotado los recursos diplomáticos y viéndose imposibilitada cualquier vía en el sistema legal interno de los Estados Unidos por la doctrina de la carencia procesal, la demanda referente a los 54 connacionales mexicanos quienes vieron violados sus derechos consulares fue depositada el 9 de enero del año 2003 en la sede de la Corte Internacional de Justicia en La Haya, Holanda.

Es de gran importancia mencionar que al igual que en los Casos Lagrand y Breard entablados por los Gobiernos de Alemania y Paraguay, el Gobierno de México acudió al máximo tribunal de la Organización de las Naciones Unidas, apegado al artículo 1º del Protocolo Facultativo sobre Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, el cual establece que “Las controversias originadas por la interpretación o aplicación de la convención se someterán obligatoriamente a la Corte Internacional de Justicia, que a este título podrá entender en ellas a demanda de cualquiera de las partes en la controversia que sea parte en el presente protocolo”¹³⁹.

La demanda mexicana ante la Corte Internacional de Justicia en el Caso Avena, al igual que en los Casos Breard y Lagrand que lo precedieron, contempló las violaciones a los artículos 5º y 36º de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, tanto en el sentido individual del daño cometido en detrimento de los procesados, al no informárseles de los derechos que la Convención les confiere y con ello no contar con la asistencia del consulado mexicano, así como de aquel establecido en forma general al imposibilitar al Gobierno Mexicano a comunicarse con sus nacionales detenidos, brindarles la

¹³⁸ Juan Manuel Gómez-Robledo , “El Caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia”, *Op cit.*

¹³⁹ *Protocolo Facultativo sobre Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias*, Viena, 1963, artículo 1º.

asistencia consular respectiva y colaborar en la elaboración de la defensa de los acusados, debido a la omisión por parte de las autoridades correspondientes de la obligación de informar a las representaciones consulares mexicanas respectivas de las situación que guardaban sus connacionales, además tras la negativa de revisión por la vía judicial y la limitante que representa la doctrina de la carencia procesal, el recurso entablado ante la Corte Internacional contemplo la ausencia de un mecanismo efectivo de revisión de lo veredictos de culpabilidad y de las penas en los casos en que los derechos enmarcados por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares hubiesen sido trasgredidos.

La sola existencia de la doctrina del *procedural default* y el obstáculo que representa para el beneficio de los derechos consulares, como se ha mencionado con anterioridad, quebranta la misma Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 en el párrafo segundo de su artículo 36, y la vez contraviene el principio de buena fe prescrito en el artículo 26º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

De este modo, en su demanda entablada ante la Corte Internacional de Justicia por la violación por parte del Gobierno de los Estados Unidos de América de los derechos consulares de 54 connacionales mexicanos detenidos, sometidos a procedimiento judicial y sentenciados a la pena capital, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos solicitó a la Corte declarase y fallase lo siguiente:

1. Que los Estados Unidos al detener, arrestar, juzgar, declarar culpables y condenar a los 54 nacionales mexicanos que se encuentran en la antesala de la muerte y que se señalan en esta demanda, violaron sus obligaciones jurídicas internacionales para con México, en lo relativo a los derechos propios que México posee y con relación al ejercicio de su derecho a brindar protección consular a sus nacionales, según lo disponen los artículos 5 y 36 de la Convención de Viena, respectivamente;
2. Que México tiene por lo tanto, derecho a la *restitutio in integrum*;

3. Que los Estados Unidos tienen la obligación jurídica internacional de abstenerse de aplicar la doctrina de la preclusión procesal (procedural default), o cualquier otra doctrina de su legislación interna de manera tal que obstaculice el ejercicio de los derechos conferidos por el artículo 36 de la Convención de Viena;
4. Que los Estados Unidos deben, según el derecho internacional, respetar las obligaciones jurídicas internacionales antes mencionadas, en el caso de que, en el futuro, se produjese un arresto, o se llevara a cabo un proceso penal en contra de los 54 nacionales mexicanos que se encuentran en la antesala de la muerte, o en contra de cualquier otro nacional mexicano que se encontrare en su territorio, sea ese acto de parte de un poder constituido, legislativo, ejecutivo, judicial o cualquier otro, de jerarquía superior o subordinada en la organización de los Estados Unidos o que las funciones de dicho poder tengan carácter internacional o interno;
5. Que el derecho a la notificación consular garantizado por la Convención de Viena forma parte de los derechos humanos.

Y que, de conformidad con las obligaciones jurídicas internacionalmente antes mencionadas:

1. Los Estados Unidos deben restaurar el status quo ante, es decir, reestablecer la situación existente previa a los actos de: detención, enjuiciamiento, declaración de culpabilidad y condenación de los nacionales mexicanos cometidos en contravención a las obligaciones jurídicas internacionales de los Estados Unidos;
2. Los Estados Unidos deben adoptar medidas necesarias y suficientes para garantizar que las normas de su derecho interno otorguen pleno efecto a los fines perseguidos por los derechos previstos en el artículo 36°;
3. Los Estados Unidos deberán tomar medidas necesarias y suficientes para establecer conforme a derecho una reparación eficaz contra la violación a los derechos otorgados a México y a sus nacionales por el artículo 36 de la

Convención de Viena, lo cual incluye evitar que se impongan, como una cuestión de derecho interno, penalidades procesales por no presentar oportunamente una demanda o una excepción en el marco de la defensa con base en la Convención de Viena, en aquellas circunstancias en que las autoridades competentes de los Estados Unidos hayan violado su obligación de informar al nacional mexicano de sus derechos que le confiere la Convención de Viena; y

4. Los Estados Unidos, en vista de la práctica recurrente y sistemática de las violaciones señaladas en esta demanda, deben brindar a México plena garantía de que tales actos ilícitos no volverán a producirse¹⁴⁰.

El Gobierno de México, aunado a las demandas planteadas al Tribunal, solicitó que la Corte dictara una ordenanza de medidas cautelares para garantizar que en ninguno de los casos se ejecutara la sentencia hasta que no se obtuviera un fallo final, a partir del momento de la demanda el 9 de enero, las ejecuciones de tres de los involucrados se encontraban programadas en breve tiempo, estos eran los casos de César Fierro, Roberto Moreno y Oswaldo Torres cuyas ejecuciones se encontraban programadas para los meses de febrero, marzo y julio respectivamente. A diferencia de lo sucedido en el caso Lagrand, a partir del cual la Corte sería especialmente cuidadosa en los tiempos requeridos para dictaminar medidas cautelares, la solicitud mexicana se realizó con el tiempo suficiente para que la Corte realizara los procedimientos necesarios para garantizar los derechos de la parte agraviada por medio de la ordenanza de medidas cautelares. Sumado al requerimiento mexicano de medidas cautelares, la delegación de nuestro país, de conformidad con el artículo 31º de Estatuto de la Corte y el 35º de su Reglamento, manifestó su intención de designar un juez ad hoc para el proceso, dado que dentro del cuerpo de jueces del Tribunal se encontraba un juez de nacionalidad estadounidense, el juez Thomas Buergenthal, y los artículos antes mencionados establecen que en aquellos casos en que la Corte incluya dentro de su cuerpo de magistrados algún juez cuya nacionalidad corresponda a una de las

¹⁴⁰ Juan Manuel Gómez-Robledo, “El Caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia”, *Op cit.*

partes, la otra parte podrá designar un juez ad hoc para integrarse a los trabajos en el proceso a desarrollarse. De esta forma fue designado el ex canciller de México Bernardo Sepúlveda Amor.

A diferencia de lo sucedido en el Caso Lagrand, los representantes del Gobierno de los Estados Unidos de América centró su estrategia en la libertad de medios para llevar a cabo la revisión y la reconsideración de los veredictos de culpabilidad y de las penas, dado que bajo otras circunstancias se había respaldado por la Corte en el fallo obtenido por Alemania con anterioridad, manifestando la misma representación estadounidense su inclinación por realizarse bajo los mecanismo de clemencia, lo cual dadas las particularidades de la demanda mexicana, sobre todo el hecho de que los involucrados no eran aún ejecutados, de ninguna manera representaría una reparación a los daños provocados por las violaciones a las prerrogativas consulares de los ciudadanos mexicanos. Paralelo a este punto, la táctica empleado por los Estados Unidos de América se enfoco a argumentar que la demanda mexicana estaba en realidad orientada a cuestionar la aplicación de la pena de muerte en ese país, a la falta de programación de fechas de ejecución en ninguno de los casos al momento del depósito de la demanda y con ello la ausencia de necesidad de medidas cautelares, y a negar los acontecimientos centrados en las violaciones a los derechos consulares de los ciudadanos mexicanos, motivo central de la demanda, y argumentar de forma equivocada y sin fundamento que la mayoría de los involucrados contaba con la ciudadanía estadounidense.

Si en el Caso Lagrand el Gobierno de los Estados Unidos de América se limitó a aceptar las violaciones a los derechos consulares de los hermanos Lagrand y a cuestionar tanto e impacto que estos hubiesen tenido en el veredicto tanto como la competencia de la Corte para fallar conocer el asunto, en esta ocasión y motivado por los pronunciamientos previos de la Corte en el Caso Lagrand, la estrategia del demandado se fundamento en descalificar las pretensiones y argumentos de la demanda realizada por México.

La Corte resolvió respecto a la solicitud de medidas cautelares el día 5 de febrero del mismo año, tras realzar los análisis correspondientes a los argumentos presentados por las partes el día 21 de enero, indicando en su ordenanza las siguientes medidas:

1. Los Estados Unidos de América deberán tomar todas las medidas necesarias para asegurar que los señores César Roberto Fierro Reyna, Roberto Moreno Ramos y Oswaldo Torres Aguilera no sean ejecutados mientras no haya sido rendido el fallo definitivo en la presente instancia.
2. El gobierno de los Estados Unidos de América deberá informar a la corte acerca de todas las medidas que adopte en aplicación de la presente ordenanza.

Con la ordenanza de medidas provisionales dictada por la Corte y la apropiada presentación de su solicitud por parte de los representantes de México en el caso, se propiciaron todos los elementos necesarios para que el Gobierno de los Estados Unidos de América no tuviera más opción que preservar la vida de los interesados en lo que el Tribunal de La Haya rendía su veredicto final, a diferencia de lo sucedido en el pasado cualquier argumento por parte del demandado referente a la brevedad de tiempo para tomar estas medidas resultaba improcedente gracias a la brillante actuación de los funcionarios mexicanos. Así, debe mencionarse que la parte demandada cumplió con lo establecido en las medidas cautelares pronunciadas por la Corte y la vida de los involucrados fue respetada hasta la conclusión del litigio a finales del mes de marzo del año siguiente, no obstante las autoridades del Estado de Oklahoma fijaron fecha de ejecución o Oswaldo Torres para el día 18 de mayo de 2004.

El fallo definitivo e inapelable de la Corte Internacional de Justicia en el litigio entablado por México contra los Estados Unidos de América por la violación a los derechos consulares de 51 nacionales mexicanos,¹⁴¹ fue pronunciado el día

¹⁴¹ Como ya se ha comentado con anterioridad, el número se vio reducido a 52 tras la detección de la detección de la doble nacionalidad de Enrique Zambrano Garibi y el hecho de que Pedro Hernández Alberto

31 del mes de marzo de 2004, en el las demandas mexicanas fueron atendidas y se establecieron aspectos de gran relevancia para la defensa de los derecho consulares de cualquier individuo que es detenido en un país que no es el suyo; cabe destacar que el Tribunal se dio a la tarea de examinar la demanda mexicana caso por caso, fallando al respecto de ellos en diferentes categorías dependiendo de las particularidades compartidas entre ellos. Así, el máximo tribunal de la organización de las Naciones Unidas e instancia de mayor envergadura en el mundo en solución de controversias entre sujetos de derecho internacional falló en el Caso Avena estableciendo lo siguiente:

3. Por catorce votos a uno que los Estados Unidos de América violaron las obligaciones que les corresponden de conformidad al artículo 36º párrafo 1 inciso b de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 al no informar sin dilación, a raíz de su detención en los 51 casos.
4. Por catorce votos a uno que los Estados Unidos de América violaron las obligaciones correspondientes al artículo 36º párrafo 1 inciso b de la mencionada Convención al no notificar sin retraso a la oficina consular correspondiente la detención de los nacionales mexicanos y privar a los Estados Unidos Mexicanos del derecho para que oportunamente prestaran la asistencia prevista a favor de los afectados en 49 de los casos.
5. Por catorce votos a uno que los Estados Unidos de América privaron al Gobierno de México del derecho a organizar oportunamente la defensa de dichos nacionales ante los tribunales, violando el artículo 36º de la citada Convención en sus inciso c del párrafo 1 en 34 de los casos.
6. Por catorce votos a uno que el Gobierno de los Estados Unidos privó a u homólogo mexicano del derecho a que, de manera oportuna, se comunicara y tuviera acceso a dichos nacionales para visitarlos en su detención violando las obligaciones correspondientes a los incisos a y c contenidos en el párrafo 1 del artículo 36º de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares del 24 de abril de 1963 en 49 de los casos.

había recibido asistencia en su interrogatorio sin embargo, en curso del procedimiento fue retirado el caso de Ramón Salcido al detectarse que se trataba de un nacional de los Estados Unidos de América.

7. Por catorce votos a uno que los Estados Unidos de América violaron la obligación que les corresponde de conformidad con el artículo 36º párrafo 2 de la Convención citada al no permitir la revisión y la reconsideración de los veredictos de culpabilidad y de las penas después de probarse las violaciones respectivas en 3 de los casos¹⁴².
8. Por catorce votos a uno que para proporcionar una adecuada reparación en el 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 51 nacionales mexicanos tomando en consideración las violaciones cometidas al artículo 36º de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.
9. Por unanimidad toma nota del compromiso de los Estados Unidos de América de asegurar la implementación de medidas específicas adoptadas en cumplimiento de sus obligaciones conforme al artículo 36º párrafo 1 inciso b, y establece que este compromiso debe ser satisfactorio para México a sus requerimientos de garantías de no repetición.
10. Por unanimidad establece que no obstante que los involucrados se encuentran condenados a penas graves sin haberse respetado los derechos contenidos en el artículo 36º de la multicitada Convención, los Estados Unidos de América están obligados a asegurar, por los medios de su elección, la revisión y la reconsideración del veredicto de culpabilidad y de la pena, de tal manera que se de todo el peso requerido a la violación de los derechos establecidos en la Convención.¹⁴³

En estos 8 aspectos se incluyen las cuestiones falladas por la Corte de importancia e implicación directa para los 51 involucrados, la veredicto final del Tribunal contempla a su vez otros aspectos importantes en el caso, en mi opinión ninguno de tanta trascendencia en el tema como aquel en el que declara que “sus

¹⁴² Los tres casos contemplados en este punto del fallo de la Corte son los de los mexicanos César Fierro Reyna, Roberto Moreno Ramos Oswaldo Torres Aguilera, a quienes ya se había programado fecha de ejecución.

¹⁴³ Juan Manuel Gómez-Robledo, “El Caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia”, *Op cit.*

conclusiones se aplican por igual a los casos de otros nacionales extranjeros que se encuentren en los Estados Unidos de América, en vista de las cuestiones de principio que plantea el fallo en relación con la aplicación de la Convención de Viena”¹⁴⁴, con este apartado en el fallo final de la Corte, se establece que sus efectos se extienden también a terceros Estados los cuales bajo las circunstancias planteadas hayan visto violentadas sus prerrogativas consulares y las de sus connacionales. De esta forma la Corte Internacional de Justicia no solo falla a favor del Gobierno Mexicano, sino en contra de las violaciones cometidas en contra de los derechos consulares de cualquier extranjero detenido, puesto en prisión precautoria y/o procesado en los Estados Unidos de América.

Los Casos *Breard* y *Lagrang* constituyeron importantes avances en la defensa de los derechos consulares enmarcados en la Convención de Viena sobre Derechos Consulares de 1963, desgraciadamente las circunstancias propias en cada caso limitaron los resultados que hubiesen podido obtenerse, el Caso *Avena* no solo significó una victoria rotunda en la defensa de las prerrogativas de los 51 mexicanos beneficiados tras el fallo logrando obtener el *status quo ante* y abrir las puertas a la revisión y reconsideración de los veredictos de culpabilidad y las penas impuestas, también constituyó la conclusión de una serie de litigios entablados ante el seno del máximo tribunal reconocido por la comunidad internacional en pro de la defensa de los derechos consulares.

La concusión de este capítulo en contra de los abusos y omisiones al derecho consular por parte de los Estados Unidos de América se vislumbraba hasta este punto como una verdadera garantía al respeto de los postulados de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, por parte de las autoridades correspondientes al interior de los Estados Unidos de América, sin embargo como lo reflejaría los acontecimientos posteriores y sin restar ningún mérito al logro de Gobierno Mexicano, esto no sería así.

¹⁴⁴ *Ídem.*

3.3 Repercusiones del fallo de la Corte Internacional y acontecimientos posteriores

Los logros constituidos por el fallo en el Caso Avena fueron recibidos con gusto por el Gobierno Mexicano, sin embargo aquel que sin duda representaba el triunfo de mayor trascendencia en los últimos años para el Servicio Exterior Mexicano, aún debía superar su más seria prueba, esperar que el Gobierno de los Estados Unidos de América acatará la sentencia del tribunal internacional y se hicieran efectivos sus postulados por parte de las autoridades correspondientes.

Respuesta al fallo de la Corte Internacional de Justicia en las Cortes de los Estados de Oklahoma, Arkansas y Texas

La incertidumbre acerca de la voluntad del Gobierno Estadounidense de acatar el fallo del Caso Avena pronto superó el júbilo del triunfo en el litigio, anticipándose tres semanas al fallo de la Corte las autoridades del Estado de Oklahoma fijaron el 18 de mayo como el día en que se debería llevar acabo la ejecución de Oswaldo Torres, no podía tenerse plena certeza del cumplimiento de lo dictado en el fallo de la Corte por parte del Gobierno de los Estados Unidos de América y la ejecución del Sr. Torres tras el fallo hubiese significado el peor de los precedentes tras la sentencia en la suerte de los 50 involucrados restantes. Las voces de alegría y beneplácito por la victoria ante el tribunal pronto fueron acallados por comentarios como el de Laurie Freeman, responsable de la Oficina para Asuntos Latinoamericanos en la capital estadounidense, quien tras reconocer la importancia del fallo dudo del sometimiento del Gobierno Estadounidense a su contenido declarando que “desde su punto de vista el gobierno del presidente George W. Bush demostró en los últimos años su voluntad de resistir a la jurisdicción internacional”¹⁴⁵, el temor al desobedecimiento del fallo derivado del laudo llevó al Servicio Exterior Mexicano a buscar por todos los medios a su alcance el cumplimiento del mismo.

¹⁴⁵ Redacción del Periódico la Jornada, “Dudas de que EU cumpla el fallo de La Haya”, en la Jornada, Política, 1 de abril 2004.

Bajo este concepto y en virtud de que la ejecución del Sr. Torres resultaba a toda luz inminente, el Gobierno de México buscó espacios para plantear a las autoridades del Estado de Oklahoma las ordenanzas de la Corte Internacional de Justicia, la Junta de Indultos y Libertad Condicional, la Corte de Apelaciones Criminales y la Oficina del Gobernador Brad Henry, representaron las principales instancias en las que tanto los funcionarios consulares mexicanos como la defensa del acusado buscaron obtener la suspensión de la ejecución.

La Junta de Indultos y Libertad Condicional el día 7 de mayo con tres votos a favor y dos en contra resolvió recomendar al Gobernador del Estado de Oklahoma “otorgar clemencia ejecutiva al señor Oswaldo Torres Aguilera, conmutando la sentencia de pena de muerte, fijada para el 18 de mayo próximo, por cadena perpetua”¹⁴⁶. El día 13 del mes de mayo, 6 días después del pronunciamiento de la junta de Indultos y Libertad Condicional, la Corte de Apelaciones Criminales del Estado de Oklahoma decidió declarar la suspensión indefinida de la ejecución de Oswaldo Torres y ordenó una nueva audiencia a nivel de una corte de distrito para la revisión del caso, incluyendo las agraviantes provocadas por las violaciones objeto del Caso Avena. Ese mismo día el Gobernador Brad Henry hizo pública su decisión de conmutar a Oswaldo Torres por cadena perpetua la pena a muerte, refiriendo a la violación a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares como uno de los motivos que lo llevó a considerar favorablemente la recomendación de la Junta de Perdones del Estado.¹⁴⁷

Tras los hechos que llevaron a la conmuta de la pena del Sr. Torres, el siguiente reto que enfrentaría el Servicio Exterior Mexicano se presentaría en el caso del Sr. Rafael Camargo Ojeda, en el Estado de Arkansas cuya fecha de ejecución se encontraba programada para el mes de agosto, en lo relativo a este particular el Gobierno de México no encontró complicaciones mayores, tras la

¹⁴⁶Redacción del Periódico la Jornada, “Piden a EU conmutar ejecución a mexicano”, en la Jornada, 8 de mayo de 2004.

¹⁴⁷ Juan Manuel Gómez-Robledo, “El Caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia”, *Op cit.*

valoración del fallo de la Corte Internacional de justicia y considerando las violaciones a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares por parte de las autoridades del Estado de Arkansas, el 12 de agosto de 2004 una corte federal anunció su decisión de conmutar por cadena perpetua la sentencia a muerte que caía sobre el connacional mexicano.

Al llegar a los acontecimientos de agosto de 2004 en el caso del Sr. Camargo Ojeda, el acatamiento del fallo de la Corte Internacional de Justicia por parte del Gobierno de los Estados Unidos parecía real, las sentencias máximas en los dos casos previamente mencionados parecían indicar que se cumplirían las indicaciones del máximo tribunal de la Organización de las Naciones Unidas y se realizarían las revisiones correspondientes por la vía judicial de los 51 involucrados en el Caso Avena. Los buenos resultados obtenidos tras el fallo de la Corte fueron interrumpidos al llegar el alcance del laudo al Estado de Texas en el intento del Gobierno Mexicano de obtener resultados similares a los alcanzados en los Estados de Arkansas y Oklahoma en el caso del mexicano José Ernesto Medellín Rojas, la respuesta por parte de las autoridades texanas a la solicitud de los funcionarios mexicanos de suprimir la sentencia capital de acusado fundamentándose en las indicaciones de la Corte Internacional de Justicia fue negativa, acogiéndose a una equivocada interpretación del concepto de soberanía de las entidades federativas estadounidenses, el gobierno de Texas rehusó acatar las indicaciones establecidas por la Corte Internacional en el fallo definitivo del Caso Avena bajo el argumento de que el Estado de Texas no había firmado la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y que no se encontraba obligado a obedecer el fallo de la Corte Internacional de Justicia¹⁴⁸.

Revisión del fallo de la Corte Internacional de Justicia ante la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América

¹⁴⁸ Juan Manuel Gómez-Robledo, Comentario realizado en el marco del XI Taller de Derecho Internacional de la SER celebrado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Los acontecimientos sucedidos en el Estado de Texas referentes al Caso Medellín obligaron a los funcionarios consulares y consultores jurídicos de programa de protección a migrantes de la SRE a llevar el caso ante la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, los especialistas mexicanos fueron especialmente cuidadosos en el planteamiento realizado ante el máximo tribunal de aquel país, debieron cuidar el fondo del asunto sin enfocarlo al tema de la aplicación de la pena de muerte o cualquier otro aspecto que violentara la soberanía de aquella nación en su sistema legal, de esta forma el planteamiento realizado por el Gobierno de México ante la suprema Corte refería a ¿si el Estado de Texas estaba obligado o no a acatar los compromisos contraídos por su Federación ante la comunidad internacional?¹⁴⁹.

El riesgo de llevar el tema ante la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos era alto, una respuesta negativa en la obligación de los Estados de la Unión a obedecer el fallo del Caso Avena hubiera significado una indicación del poder judicial a los entidades federativas de desentenderse de las ordenanzas indicadas en el fallo de la Corte Internacional, aunque se haya planteado el cuestionamiento en virtud de si Texas debía o no acatar el fallo de la Corte Internacional como obligación contraída por el gobierno federal, el trasfondo continuaba siendo la ejecución de la sentencia capital del Sr. Medellín. El Estado de Texas al omitir el falló del Caso Avena actuaba contra la Constitución Federal de los Estados Unidos de América que en su artículo 6 establece que “la facultad del gobierno federal para celebrar tratados es independiente y superior a las facultades de los Estados Federados”¹⁵⁰, sin embargo el curso de los acontecimiento en el propio Estado de Texas presentaba como necesario un pronunciamiento de las autoridades federales al respecto.

Orden Ejecutiva de febrero 28 de 2005 en los Estados Unidos de América

¹⁴⁹ *Ídem.*

¹⁵⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos de América*, artículo 6°.

Al veredicto de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos se anticipó una orden ejecutiva del Presidente George W. Bush girada a las entidades federativas, en ella el titular de Poder Ejecutivo de aquella nación instaba a acatar el fallo de la Corte internacional de Justicia suspendiendo indefinidamente las condenas de los 51 mexicanos involucrados y realizando las revisiones correspondientes a los procesos y la penas impuestas a los mismos. El hecho fue recibido con beneplácito por el Gobierno Mexicano que vio finalmente una disposición clara de su homólogo estadounidense de acatar lo dispuesto en el fallo de la Corte Internacional de Justicia, con esta acción las complicaciones presentadas en la defensa de los derechos consulares de los 51 connacionales mexicanos y a las ordenanzas de la Corte Internacional quedaban superadas, sin embargo el tema de las violaciones a los derechos consulares de los extranjeros detenidos en los Estados Unidos de ninguna manera sería resultado como pretendía la Corte internacional de justicia con el fallo obtenido en el Caso Avena.

Denuncia del Protocolo Facultativo de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 por parte de los Estados Unidos de América

Tras la orden ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos de América instruyendo a los estados federados el cumplimiento de la sentencia del Caso Avena, continuó un hecho lamentable y de gran trascendencia en este tema, los Estados Unidos de América se retiraron del Protocolo Facultativo sobre Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias que acompaña a la Convención de Viena, este instrumento jurídico que somete a los Estados parte de la Convención a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia ya no tendría efecto sobre los Estados Unidos, el retiro se llevó a cabo por medio de una misiva enviada al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas Kofi Annan enviada por la Secretaria de Estado Condoleezza Rice, fechada el día 07 de marzo de 2005 en la cual el gobierno de esta nación hacía del conocimiento a la Organización su retiro.

Con este hecho quedó anulada la principal vía que los gobiernos parte de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 tenían para defender sus prerrogativas consulares y las de sus connacionales en los Estados Unidos de América. El triunfo en el Caso Avena vio modificada su trascendencia de carácter general, como lo pretendió establecer la corte en su veredicto, a una muy particular limitada a aquellos casos que hasta el año 2004 se pudieron ver beneficiados por la resolución de la Corte, si bien es digno de reconocerse la importancia que el Caso Avena puede tener en el destino de los 51 mexicanos incluidos en el laudo, la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México ha quedado sin instrumentos para velar por el cumplimiento en el futuro de estos importantes derechos.

El camino a seguir a partir del retiro de los Estados Unidos del Protocolo debe centrarse en suplir los mecanismos de defensa de las prerrogativas consulares de nuestros connacionales en los Estados Unidos de América.

Conclusiones

A lo largo de la presente investigación se ha dejado de manifiesto la importancia de la institución consular, estableciéndose como el vínculo por excelencia entre el individuo en el extranjero y su país de origen, su trascendencia no se suscita exclusivamente a partir de la codificación del derecho consular, contrariamente, se establece desde los orígenes mismos de la práctica consular.

Se ha realizado un recuento de la evolución histórica de la institución consular haciendo constar su importancia y evolución a lo largo de los diferentes periodos históricos del hombre en sociedad, hasta llegar al periodo de la posguerra en el cual la codificación del derecho internacional tiene su auge, motivado por la creación de la Organización de las Naciones Unidas.

Es en el año de 1963 se da la máxima codificación del derecho consular a través de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, en ella se retoman los principales conceptos que conforman siglos de evolución del derecho consular y se regulan todas las prácticas llevadas a cabo en el tema.

Como se ha expuesto a lo largo diferentes puntos en la presente investigación, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 confiere derechos y obligaciones a los Estados parte a la vez que reconoce derechos individuales a los connacionales de los Estados. Estos derechos y obligaciones establecidos incluyen el derecho a la asistencia consular, reconocido en los artículos 5º y 36º de la mencionada Convención, lo cual llega a constituirse en un tema de gran relevancia para todo aquel individuo detenido, puesto en prisión preventiva y/o sometido a un proceso judicial en un Estado que no es el suyo.

En el caso de nuestro país, el tema migratorio es fundamental en la agenda diaria del Gobierno Mexicano, la garantía de los derechos de nuestros connacionales en los Estados Unidos de América representa uno de los ejes fundamentales de las actividades de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Desgraciadamente las omisiones a las prerrogativas consulares reconocidas a

nuestros connacionales en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 constituyen una práctica constante por parte de las autoridades de los Estados Unidos de América, este hecho se complica aún más si se considera la existencia de pena capital en aquel país y que como los hechos lo demuestran, la aplicación de esta se inclina a criterios de índole racial o discriminatorio, en detrimento de los inmigrantes, aunque no en todos los casos llega a ser de esta forma, la propia existencia de la pena de muerte marca a la asistencia consular como una posible diferencia entre la vida y la muerte para un inculpado.

Si bien es cierto que la defensa de los derechos de los migrantes en los Estados Unidos de América no responde a una importancia coyuntural, el tema se revistió de trascendencia en un primer momento tras la reinstauración de la pena de muerte en el vecino país del norte. Previo a la ejecución de Ramón Montoya Facundo en el Estado de Texas en 1993, tras su re implementación, la pena capital en los Estados Unidos solo había cobrado la vida de dos connacionales, ambas ejecuciones ocurridas en el Estado de Texas, la de Agapito Rueda en 1924 y la de Emiliano Benavides en 1942¹.

La ejecución de un mexicano por pena capital después de casi 50 años, obligó a la SRE a la responsabilidad de redoblar esfuerzos en el tema de la protección de los derechos consulares de nuestros connacionales. Si bien es cierto que la presente investigación de ninguna manera pretende cuestionar la aplicación de la pena de muerte ni el acto soberano que representa para un Estado implementarla en su sistema judicial, debe rescatarse este punto debido a que constituye una sentencia irreversible que impide la reparación del daño si se encontrase evidencia suficiente para revertir el veredicto y a la vez, señalar que tras la ejecución de Montoya en 1993, y a pesar de la destacable labor de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la SRE que desde el año 2000 hasta finales del 2008 ha logrado evitar 425 sentencias capitales para

¹ Ricardo Ampudia, Mexicanos al grito de muerte, Siglo XXI, primera edición, México, 2007, p. 141.

mexicanos a Estados Unidos de América², el número de casos de mexicanos en esta situación ha crecido alarmantemente al pasar de los años al punto que para “el 08 de abril de 2007, se afirmó que existían 55 sentenciados a muerte en los Estados Unidos, y además 104 mexicanos en proceso de ser juzgados”³.

Existiendo la posibilidad de privar de la vida a un ser humano como consecuencia de una sentencia dictada por el Estado este debe contar con todos los elementos aportados por el derecho tanto nacional como internacional para llevar a cabo de forma adecuada su defensa ante los tribunales correspondientes, sobre todo al encontrarse en un país que no es el suyo, este es el espíritu del derecho de asistencia consular reconocido en la Convención de Viena sobre derechos consulares de 1963, su respeto y reconocimiento a los individuos y a los Estados parte de la Convención de Viena son responsabilidad de las autoridades a todos los niveles de los Estado parte.

Los Estados Unidos de América no han buscado el respeto a este precepto al interior en ningún aspecto, pues mientras pugnan por el respeto a las prerrogativas consulares de sus connacionales en el extranjero, al interior de su nación son constantemente omitidas en detrimento de los individuos extranjeros y de su Estado de origen.

Los hechos han dejado evidencias irrefutables de las violaciones a la práctica de este derecho y de la poca importancia que las autoridades locales de los Estados Unidos dan a su cumplimiento, los casos Breard y Lagrand se presentaron como los primeros intentos de la comunidad internacional de denunciar esta práctica por parte de los Estados Unidos de América y de obtener garantías del respeto a un derecho plenamente reconocido por el derecho internacional vigente. Desafortunadamente las particularidades de cada caso impidieron obtener resultados que garantizaran el respeto al derecho consular, su existencia se posicionó en establecerse como importantes referentes del Caso

² Confróntese en <<http://mx.news.yahoo.com/s/17122008/38/nacional-mexico-evito-90-sentencias-muerte.html> >

³ Ricardo Ampudia, Mexicanos al grito de muerte, *Op cit*, p. 145.

Avena el cual, tras desgastante e incierto curso, logró brindar al máximo tribunal de la Organización de las Naciones Unidas los elementos requeridos para pronunciarse respecto al tema, sentando las bases no solo de los procedimientos a seguir en los 51 casos de los connacionales mexicanos involucrados, sino extendiendo su fallo a terceros Estados con dificultades similares en los Estados Unidos de América.

Lo que llegó a pensarse sería el último capítulo de una práctica violatoria del derecho internacional y de los esfuerzos por los estados agraviados por defender las prerrogativas enmarcadas en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, se convirtió en un duro revés a la legalidad y el respeto al derecho internacional.

El retiro de los Estados Unidos de América del Protocolo Facultativo sobre Jurisdicción Obligatoria que subordina la solución de controversias a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia excluye cualquier posibilidad de extender los postulados enunciados por la Corte en el fallo del Caso Avena a violaciones futuras e impide la presentación de cualquier recurso similar ante el Tribunal, dejando sin escenarios de defensa a los futuros agraviados por violaciones al derecho consular en Estados Unidos.

El fallo en el Caso Avena, de vital importancia hasta el año de 2005 no ha perdido relevancia, este importante caso del derecho internacional nos ha mostrado a las generaciones más jóvenes y menos experimentadas en el tema, que la defensa de los derechos de nuestros connacionales en el extranjero es posible y que lejos de constituirse en una práctica reactiva y emergente, se esta consolidando como toda una estrategia de política exterior.

Cualquier estudioso del tema debe encontrarse profundamente agobiado por el retiro estadounidense del Protocolo Facultativo, sin embargo a la vez debe estar consciente del profundo reto que se enfrenta tras este hecho, con o sin el amparo de la Corte Internacional de Justicia la defensa de los derechos consulares de nuestros connacionales debe continuar, desaparece la jurisdicción

de la Corte más no las prerrogativas asistencia consular consagradas a los Estados parte de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

No existe duda alguna en la necesidad de existencia de estos derechos para nuestros connacionales y para cualquier extranjero, incluidos los de nacionalidad estadounidense, sometido a procedimiento judicial en un sistema legal que no es el de su país de origen, los derechos consulares reconocidos en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 son de una importancia tal, que con certidumbre aseguro que los canales de solución controversias tendrán que ser abiertos nuevamente por el gobierno federal de los Estados Unidos.

Un primer indicio de la reactivación de los canales de solución de controversias y de respeto al fallo de la Corte Internacional de Justicia, se constituye en la iniciativa HR6481, *Avena Case Implementation Act*, presentada el 14 de Julio de 2008 por los Representantes Demócratas por el Estado de California Zoe Lofgren y Howard Berman, este último en su carácter de Presidente del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes ha impulsado con fuerza la propuesta, la cual de ser aprobada otorgaría facultades a los tribunales federales de su país para reconocer aquellos casos en los cuales los extranjeros sometidos a proceso judicial hayan visto violentadas sus prerrogativas consulares. El pronunciamiento de estos legisladores es claro y apunta directamente a revertir el lamentable escenario creado por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos y el Gobierno del Estado de Texas, por tal motivo será de vital importancia realizar un seguimiento puntal al desarrollo de los acontecimientos en Washington D.C. y a la evolución de la iniciativa HR6481 sin embargo, es indispensable diseñar una estrategia integral en la defensa y promoción de los derechos consulares de nuestros connacionales que no dependa exclusivamente de la jurisdicción de la Corte internacional de Justicia, ni de una iniciativa cuya evolución compete exclusivamente al Gobierno estadounidense y cuyo proceso solo podemos seguir como pacientes espectadores en un acto soberano de ese país.

En el escenario actual, con el retiro por parte de los Estados Unidos del Protocolo Facultativo de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y ante la necesidad de replantear la defensa de los derechos consulares de los mexicanos en el territorio de ese país, es fundamental exigir firmemente a través de los canales diplomáticos correspondientes, el cumplimiento a los planteamientos de la Corte Internacional de Justicia contenidos en su sentencia emitida en el Caso Avena. La Corte Internacional de Justicia, de ninguna manera debe omitir el incumplimiento a sus resoluciones o conformarse con cumplimientos parciales de parte de los Estados Unidos de América, este Tribunal Internacional constituye la máxima autoridad reconocida por los Estados parte de la Convención de Viena de 1963 en solución de controversias referentes a este instrumento internacional, sus sentencias no constituyen de ninguna manera opiniones consultivas, de forma contraria, los planteamientos contenidos en sus sentencias se establecen como vinculantes para los Estados involucrados y su cumplimiento debe ser obligatorio bajo el principio de *Pacta Sunt Servanda*, no existe justificación alguna para una omisión del gobierno de los Estados Unidos de América a estos preceptos, incluso su retiro del Protocolo Facultativo sobre Jurisdicción Obligatoria y el desconocimiento de la jurisdicción para la solución de controversias en este tema no exime a este gobierno del cumplimiento de la sentencia pronunciada en el Caso Avena por este Tribunal Internacional de Justicia.

En el curso de los acontecimientos, antes de recurrir a la Corte Internacional de Justicia para denunciar los acontecimientos que constituyeron la demanda del Caso Avena, el Gobierno de México recurrió a la Corte Interamericana de Justicia, si bien es cierto que este tribunal no podía resolver al respecto de un caso de esta naturaleza por no ser el canal acordado por los Estados parte de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, si se encontraba en posibilidad de emitir opiniones consultivas a solicitud de los Estados que lo requiriesen. De esta forma, y a solicitud del Gobierno Mexicano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una opinión consultiva el 1° de octubre de 1999, en esta resolución, fundamentándose en concepto de dignidad del hombre, la Corte

Interamericana “consagrando un nuevo derecho humano fundamental: el derecho a la asistencia consular desde el principio de la detención de un no nacional en el territorio de un Estado firmante de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1969”.⁴ En mi opinión, la asistencia consular como la detalla la Corte Interamericana de Justicia no puede constituir un derecho humano fundamental dado que estos se establecen como prerrogativas inalienables del ser humano, inherentes a su persona desde su nacimiento por el contrario, el derecho de asistencia consular depende directamente del reconocimiento de los Estados y de la auto obligación de los mismos a su respeto y cumplimiento, de tal modo que los nacionales de un Estado que no forme parte de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 o de algún otro instrumento internacional en materia consular no poseerán derecho alguno de asistencia consular en el extranjero.

En la medida que nuestros connacionales conozcan las prerrogativas que les confiere la Convención de Viena sobre Derechos Consulares de 1963 y soliciten establecer comunicación con la delegación consular mexicana correspondiente, conforme a lo establecido por el artículo 36º del mencionado instrumento internacional, la labor de asistencia desempeñada por la SRE será facilitada al identificar con prontitud aquellos casos en los que se requiera la intervención de los funcionarios mexicanos adscritos a las representaciones consulares. Por ello, la labor de difusión de las prerrogativas reconocidas por el derecho internacional en materia consular debe ser una tarea constante de todos los niveles de gobierno en nuestro país y debe representar la primera línea de acción de nuestra nación tras el lamentable retiro del Protocolo Facultativo por parte de los Estados Unidos de América.

El segundo eje de la estrategia requerida puede llegar a constituirse por la controversial figura del acuerdo interinstitucional, si bien es cierto estos contravienen la Carta Magna al constituirse en acuerdos internacionales que carecen de la firma del Presidente de la República y de la ratificación del Senado

⁴ Martín Lozada. “El caso Avena y la Ley Internacional”, en <<http://alainet.org/docs/spip.php?article5952>>

de la República, como lo estipula la legislación existente al respecto, también es cierto que la firma de acuerdos entre ambas naciones en los niveles estatales en el tema de procuración de justicia y respeto a los derechos consulares, facilitaría la situación de las instituciones involucradas en el respeto a estas prerrogativas y reduciría tanto las violaciones a los derechos de asistencia consular como las mal infundadas argumentaciones de algunas entidades federativas que no reconocen los derechos consulares por ser obligaciones contraídas por su federación. Es cierto, la figura del tratado interinstitucional no es funcional en la actualidad por el contrario, es ilegal al contravenir la Constitución sin embargo, en este segundo eje considero la necesidad de establecer un acuerdo involucrando a las Entidades Federativas, si un acuerdo interinstitucional entre Dependencias Estatales en procuración de justicia es inviable por su carácter de inconstitucional, puede establecerse a en forma de un acuerdo marco, el cual se suscriba directamente por las instancias federales correspondientes haciendo extensiva su firma a las diferentes Entidades Federativas de las partes, de este modo, se imposibilitaría cualquier argumento referido a la falta de obligación de los Estados de la Unión en tratados contraídos por el Gobierno Federal de los Estados Unidos.

Finalmente, en complemento a las acciones previamente descritas y ante la urgencia de reactivar a la brevedad posible los mecanismos de solución de controversias derivados de cualquier omisión o violación a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, se presenta como necesidad apremiante para ambas partes la concertación de un nuevo acuerdo de carácter bilateral que establezca mecanismos que sustituyan la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia en la solución de controversias derivadas de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, la firma de un acuerdo de tales características entre nuestro país y su vecino del norte es la respuesta ideal a las complicaciones derivadas del retiro de los Estados Unidos de América del Protocolo Facultativo pero a la vez es la más complicada y distante. A pesar de lo complejo y lejano que pudiera parecer la concertación de un nuevo acuerdo que refuerce el respeto a los derechos consulares de los mexicanos en los Estados Unidos de América, el gobierno mexicano debe insistir en remplazar la jurisdicción de la Corte

Internacional de Justicia en la solución de controversias derivadas de incumplimientos a la Convención de Viena de 1963. Los Estados no pueden omitir la existencia de los flujos migratorios existentes entre sus naciones ni los derechos y obligaciones que el derecho internacional les confiere, los espacios de solución de controversias establecidos en los tratados internacionales deben ser respetados y utilizados por los Estados parte de los mismos, la supresión de uno de estos canales de dialogo obliga a las partes a su reactivación a favor de toda la comunidad internacional.

El Derecho Internacional es una disciplina jurídica en evolución cuyo desarrollo ha involucrado tanto los acuerdos como las diferencias que los Estados tienen sobre los diferentes temas de su competencia. Los mecanismos de solución de controversias se encuentran contemplados en los tratados internacionales con la intención de garantizar el respeto al contenido de los mismos. En apariencia el retiro por parte de los Estados Unidos de América y el desacato de este Gobierno a través de las acciones del Estado de Texas constituyen un lamentable retroceso a la evolución misma del Derecho Consular sin embargo, estos lamentables hechos componen una fase más en la evolución del mismo Derecho Internacional. La necesidad del reconocimiento de estas prerrogativas en un mundo dinámico en el cual con más frecuencia por diferentes motivos nos llegamos a encontrar fuera de nuestros países de origen, orillará a los diferentes Estados de la Comunidad Internacional a respetar y exigir a la vez su respeto.

Una muestra clara de la necesidad de respeto de las prerrogativas consulares de la Convención de Viena de 1963 y de la evolución propia del Derecho Consular, se puede apreciar en la iniciativa HR6481, la cual pone en evidencia el inicio de un proceso que seguramente culminará con el restablecimiento del equilibrio existente en la Institución Consular Internacional.

Bibliografía

Ampudia, Ricardo. Mexicanos al grito de muerte: la protección consular de los mexicanos condenados a muerte en Estados Unidos, Siglo XXI Editores, primera edición, México, 2007.

Amnistía Internacional, La ejecución de Ángel Breard. Las disculpas no bastan, Índice AI: AMR 51/27/58/s, EUA, mayo 1998.

Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado, Editorial Porrúa, Decimocuarta edición, México, 2001.

Becerra Ramírez, Manuel (Notas Introdutorias). "Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 16/16/19. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal", en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Volumen I, México, 2001.

Diplomado en Documentación y Protección Consular, módulo I, "La Protección Consular en la Política Exterior de México", Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero, México, Junio 2004.

Gómez Arnau, Remedios. México y la Protección de sus nacionales en Estados Unidos, UNAM-CISEAU, México, 1990.

Gómez Robledo Verduzco, Alonso. "México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva del 6 de mayo de 1998", en Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, Porrúa-UNAM, México, 2000.

Gómez-Robledo, V. Juan Manuel. "El Caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la corte Internacional de justicia", en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Volumen V, México, 2005.

Lee Luke T., Consular Law and Practice, Ed. Oxford-Clarendon Press, EUA, Segunda edición, 1991.

López-Bassols, Hermilio. Tratado de derecho diplomático y consular: historia, legislación y práctica mexicana, Ed. Porrúa, México, 2005.

Maresca, Adolfo. Las Relaciones Consulares", Ed. Aguilar, primera edición, España, 1974.

Moreno Pino Ismael. La Diplomacia, SRE-FCE, primera edición, México, 2001.

Nicolson, Harold. La Diplomacia, FCE, primera edición, México, 1967.

Pereznieto Castro, Leonel. Derecho Internacional Privado. Parte General, Ed. Oxford, Séptima edición, México, 2002.

Quintalán Arenas, Rodolfo. La pena de muerte y la protección consular, Ed. Plaza y Valdés, México, 1999.

Remiro Brotóns, Antonio. Derecho Internacional Público, Ed. Tecnos, España, 1982.

Reuter, Paul. Introducción al Derecho de los Tratados, FCE-UNAM, Segunda Edición, México, 2001.

Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público, Ed. Porrúa, Decimonovena edición, México, 2001.

Torrecedra García-Lozano, Soledad. "La Sentencia de la Corte Internacional de Justicia del 27 de Junio de 2001 en el Caso Lagrand", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 109.

Xilotl Ramírez, Ramón. Derecho Consular Mexicano, Ed. Porrúa, primera edición, México, 1982.

Documentos Oficiales

- Carta de las Naciones Unidas
- Constitución Política de los Estados Unidos de América
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América de 1942
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963
- Estatuto de la Corte Internacional de Justicia
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley del Servicio Exterior Mexicano
- Memorando de Entendimiento sobre la Protección Consular de Nacionales de Estados Unidos y México del 7 de mayo de 1996
- Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano
- Protocolo Facultativo sobre Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias

Hemerografía

- Redacción del Periódico la Jornada, “Dudas de que EU cumpla el fallo de La Haya”, en *la Jornada*, Sección Política, 1 de abril 2004.
- Redacción del Periódico la Jornada, “Piden a EU conmutar ejecución a mexicano” en *la Jornada*, Política, 8 de mayo de 2004.
- Vargas, Rosa Elvira. “En dos meses la CIJ fallará sobre los 52 mexicanos condenados a Muerte en EU” en *la Jornada*, Sección Política, 26 de enero de 2004.
- Vargas, Rosa Elvira. “Sustenta México defensa de 52 condenados a muerte” en *la Jornada*, Contraportada, 16 de diciembre de 2003.
- Vargas, Rosa Elvira. “Interviene México para intervenir 54 ejecuciones en EU” en *la Jornada*, Sección Política, 16 de julio de 2003.
- Vargas, Rosa Elvira. “Comienza en La Haya proceso contra ejecuciones de connacionales en EU” en *la Jornada*, Sección Política, 15 de diciembre de 2003.
- Román José Antonio “Estancada en EU, revisión de casos de mexicanos condenados a muerte” en *la Jornada*, Sección Política, 31 de Diciembre de 2005.
- Comunicado de Prensa No. 49° de la SRE. “Audiencia ante la Suprema Corte de Estados Unidos, en el Caso José Ernesto Medellín Rojas, mexicano sentenciado a muerte en el Estado de Texas”, México DF, 28 de marzo de 2005.
- Becerril, Andrea. “En EU falta cumplir resolución de La Haya: Sepúlveda Amor”, en *la Jornada*, Sección Política, 18 de agosto de 2004.
- Vargas, Rosa Elvira. “Comienza en La Haya proceso contra ejecuciones de connacionales en EU” en *la Jornada*, Sección Política, 15 de diciembre de 2003.
- Brooks, David. “Acatará EU la Convención de Viena solo cuando el convenga” en *la Jornada*, Sección Mundo, 11 de marzo de 2005.
- Brooks, David. “Bernardo Sepúlveda, juez de la Corte Internacional de Justicia de La Haya” en *la Jornada*, Sección Política, 8 de noviembre de 2005.
- Saldierna, Georgina. “Piden en Eu conmutar ejecución de mexicano”, en *la Jornada*, Sección Política 08 de mayo de 2004.

- Román, José Antonio. “Decisión de La Haya ha beneficiado a condenados a muerte en EU” en la Jornada, Sección Política, 1 de diciembre de 2005.
- Agencias. “Ordena la CIJ a EU revisar 52 casos de mexicanos condenado a muerte” en la Jornada, Sección Política, 1 de abril de 2004.
- Redacción del Periódico la Jornada. “Dudas de que EU cumpla el fallo de la Haya”, en la Jornada, Sección Política, 1 de abril de 2004.

Mesografía

<<http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/internac/pdf/10-458s.pdf>>

<<http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artsentenciacorteinternacional>>

<<http://www.sre.gob.mx/acerca/historiasre/historia.htm#i>>

Otras Fuentes

- Méndez Silva, Ricardo. “El Caso Avena y otros, la controversia entre México y Estados Unidos en la Corte Internacional de Justicia”, ponencia presentada en “Congreso Internacional de Derecho Internacional de los Derechos Humanos-Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ciudad Universitaria, 23-26 de mayo de 2006.