

# El servicio consular y la protección a connacionales al norte y al sur del Bravo

*Nicolás Cázares Castro*

*La historia de las relaciones entre vecinos  
está plagada de problemas, sobre todo cuando  
las tradiciones culturales son totalmente diferentes.*  
ANGELA MOYANO PAHISSA<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

El tema propuesto nos obliga a dos análisis: el primero, enfocado a estudiar el servicio consular en su origen y organización, y el segundo, al estudio de la protección consular. Así pues, con el fin de cubrir ambos presupuestos pasemos al primero de ellos.

## EL CONCEPTO DE SERVICIO CONSULAR

Cuando hablamos del “servicio consular” nos referimos a una de las ramas del servicio exterior de un país, a la que se han encomendado diversas funciones: las relacionadas con la atención de sus compatriotas y la prestación de servicios a los connacionales en otro Estado.

<sup>1</sup> Ángela Moyano Pahissa, *México y Estados Unidos. Orígenes de una relación (1819-1861)* (México: Frontera, 1987), 48.

A fin de enfocarnos en un breve estudio de los antecedentes, veamos el caso de Estados Unidos.

#### EL CASO ESTADUNIDENSE

El Departamento de Estado es el responsable de la atención de la política exterior. Es uno de los principales departamentos del Ejecutivo federal de Estados Unidos; su principal responsabilidad es la aplicación, bajo las órdenes del presidente, de la política exterior de ese país.

Se creó en 1789 para sustituir al Departamento de Asuntos Exteriores (1781-1789) del gobierno de la Confederación. Las decisiones fundamentales de la política exterior las toma el presidente, según la información recogida, resumida e interpretada por el Departamento de Estado, cuya responsabilidad también es ejecutar las decisiones de aquél. El objetivo principal de dicha instancia en asuntos exteriores son los intereses a largo plazo y la seguridad de Estados Unidos.

Los contactos de este país con otras naciones se mantienen entre el Departamento de Estado con los representantes de los gobiernos extranjeros en Estados Unidos, y en el extranjero a través de las embajadas y oficinas consulares del Servicio de Asuntos Exteriores de Estados Unidos. El Departamento también negocia acuerdos y tratados con gobiernos extranjeros; expide pasaportes a los ciudadanos estadounidenses que desean viajar al exterior y visas a los extranjeros que desean visitar o emigrar a ese país.

El antecedente más remoto del servicio consular estadounidense son las primeras oficinas consulares, que entre febrero y agosto de 1790 se abrieron en territorio francés, esto bajo la administración de George Washington. De estos primeros consulados, doce tenían la categoría de consulados y cinco eran viceconsulados, y su característica era que no gozaban de remuneración, es decir, carecían de salario.

Debido al intenso intercambio comercial, la tarea principal era asistir a los comerciantes y la navegación, básicamente en su relación con las autoridades portuarias.

No obstante, el principal impulsor del desarrollo del servicio consular en Estados Unidos fue Thomas Jefferson, quien, como secreta-

rio de Estado y ante la pasividad del Congreso para legislar sobre la materia, en agosto de 1790 firmó una circular dirigida a las oficinas consulares con el fin de instruir a los cónsules respecto de su trabajo en el extranjero. Así, en esta comunicación, se solicitaba que las oficinas consulares cada seis meses debían informar el nombre de las embarcaciones estadounidenses que entraran o salieran de los puertos en los que se encontraran asignados, enterar al secretario de Estado de la situación de la política y el comercio, así como brindar información de interés para Estados Unidos, y comunicar las acciones militares que se estuvieran preparando en el Estado receptor.

Con lo anterior, el 14 de abril de 1792 se promulgó la Ley de 1792, que es la primera legislación que regula el servicio consular de Estados Unidos, dicha ley reconoce la existencia de un servicio consular, señala los deberes de los cónsules y fija los costos de sus servicios.

Al continuar con el análisis, en cuanto a la ley de 1803, cuerpo normativo que aumentó el número de obligaciones de los cónsules dentro de las nuevas tareas que previno la ley del 23 de febrero de 1803, prescribía la protección de los ciudadanos estadounidenses, además de asegurar el respeto de sus derechos, convirtiéndose así en la primera disposición que ordena que los agentes consulares actúen para asegurar los derechos de sus connacionales, lo que derivó en lo que hoy se conoce como protección consular.

Así las cosas, entre 1789 y 1830 se expandió el servicio consular, y con ello se incrementó el número de oficinas consulares (pasaron de 52 en 1800, a 141 en 1830); dentro de las funciones que cada cónsul debía desempeñar destacaba la promoción del comercio y se ordenó dar protección a sus compatriotas.

En materia organizacional, correspondió al secretario Louis McLane la creación del Consular Bureau que, además de ser responsable de los servicios que prestaban las oficinas consulares, debía emitir su opinión acerca de los negocios en el extranjero y una sinopsis de cada Estado.

Sin embargo, entre 1830 y 1850 se recibió una serie de quejas relacionadas con el servicio prestado por los agentes consulares, a tal grado que el secretario van Buren tuvo que encabezar una investigación, y se detectó que los principales motivos de conflicto (y a la postre causas) para reformar el sistema obedecían a la carencia de

una normatividad idónea que regulase la actuación de los cónsules; las distintas opiniones acerca de si éstos debían o no ser remunerados, o si podían o no dedicarse a los negocios.

Pese a los trabajos de los secretarios van Buren y Edward Livingston, los conflictos en el servicio consular continuaron hasta que se promulgó la ley del 1 de marzo de 1855, que remodeló el sistema consular.

En la actualidad, el *US Code* (compilación de leyes de Estados Unidos) contiene en su título 22 la normatividad que regulará las relaciones exteriores, y dedica el capítulo 52 al servicio exterior y el 23 a la protección de sus connacionales; este cuerpo normativo obliga a prestar atención y asegurar el respeto de los derechos de los ciudadanos estadounidenses en el extranjero.

Hoy, el servicio consular de Estados Unidos cuenta con oficinas en todo el mundo, por ejemplo, en México mantiene una sección consular en la embajada en la ciudad de México; cuatro consulados generales en Ciudad Juárez, Guadalajara, Monterrey y Tijuana; cinco consulados en Hermosillo, Matamoros, Mérida, Nogales y Nuevo Laredo, y diez agencias consulares, asentadas en los principales puntos turísticos de México.

Estas oficinas cubren estratégicamente el territorio nacional y aseguran la protección de los derechos de los ciudadanos estadounidenses que nos visitan.

## EL CASO MEXICANO

En nuestro país, el órgano rector del servicio consular es la SRE, que se creó, por decreto de la regencia del imperio y gobierno del general Agustín de Iturbide, el 8 de noviembre de 1821, con la denominación de Secretaría de Estado y Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 28 de la cuarta ley constitucional del 29 de diciembre de 1836, y cambió su denominación y funciones en diversas ocasiones. Tiempo después, por decreto de Venustiano Carranza, del 9 de diciembre de 1913, se crearon ocho secretarías de Estado, una de las cuales era la de Relaciones Exteriores. Desde su creación, ha sido la encargada de

manejar la política exterior del país, salvo algunas ocasiones en que también se le encomendó parte de los asuntos internos.

El servicio consular en México inició en 1824, con la apertura de los primeros consulados, justo “[...] cuando México apenas había concluido la guerra de insurgencia y buscaba afanosamente la paz como requisito para construir esa nación sólida y soberana con la que se había soñado [...]”.<sup>2</sup> Aquéllos se orientaban a lo que entonces constituía el interés primordial, el comercio y la navegación asociada a éste. Es precisamente durante “el gobierno de Iturbide que se tuvo la idea de establecer la primera agencia consular en Nueva York, empero, lo fugaz de la monarquía impidió su operación”<sup>3</sup> y realización.

No obstante, la idea no se abandonó; algunos años después, cuando Iturbide abdicó y la instauración del México independiente se había conseguido, el gobierno de nuestro país instaló en Nueva Orleans el primer consulado, para después abrir en Alemania la primera agencia comercial de México, enfocada a la protección del comercio nacional.

Entre las razones por las que México estableció agencias consulares durante el siglo XIX, destacan los motivos económicos, fiscales, portuarios, de seguridad nacional, políticos, de emigración y de colonización del país. Los problemas con que se enfrentaron para la instalación de oficinas consulares eran la escasa preparación académica en el área de las relaciones internacionales y el desconocimiento de los idiomas de los países anfitriones.

Nuestro país estuvo en condiciones de abrir durante la primera mitad del siglo XIX diversos consulados en Nueva York y Filadelfia (1826), Amberes (1830), Londres (1831), San Luis Misuri (1832), Valencia y Barcelona (1837), Valparaíso, Chile (1839), Guayaquil, Ecuador (1842), San Francisco (1849), Bruselas (1848), Cartagena, Colombia (1853), Ostende, Bélgica (1859), Cádiz, Málaga y La Habana (1859).

Pese a que, como se ha visto desde 1824, se abrió el primer consulado, el aspecto legislativo quedó abandonado, no fue sino hasta 1829,

<sup>2</sup> Ángela Moyano Pahissa, *Antología: protección consular a mexicanos en los Estados Unidos, 1849-1900* (México: Dirección del Acervo Histórico Diplomático, SRE, 1989), 10.

<sup>3</sup> *Ibid.*

cuando se emitió el primer cuerpo normativo aplicable a la materia, conocido como Decreto relativo al establecimiento de legaciones y consulados del 31 de octubre de 1829, promulgado por Vicente Guerrero. Respecto al servicio que debían prestar dice en su

Artículo 31. Las obligaciones comunes a todos los agentes consulares son:

Primera: Proteger el comercio mexicano por todos los medios que estén a su alcance y permitan las leyes del país en que residan.

Segunda: Procurar componer amigablemente las diferencias que susciten entre los mexicanos y los súbditos de la nación de su residencia [...].

Como se observa, este primer cuerpo normativo contemplaba una función que coincide con los antecedentes en Estados Unidos, esto es, la protección y promoción del comercio, actividad que en esos tiempos ya ocupaba un primer sitio en la política exterior mexicana.

Algunos años después, se expidió el siguiente cuerpo normativo aplicado a la materia, el Decreto sobre el establecimiento de oficinas consulares generales, particulares y viceconsulados de 1834, mismo que en sus trece artículos no contenía ninguna disposición sobre la protección, pero sí derogó el Decreto relativo al establecimiento de legaciones y consulados, el único instrumento existente durante mucho tiempo, relacionado con disposiciones acerca de la protección, con lo cual esta actividad se abandonó por completo.

Años después, en 1871, se expidió el Reglamento del Cuerpo Consular Mexicano, que dispone en su

Artículo 13. Todos los agentes o empleados del cuerpo consular procurarán con el mayor empeño favorecer el comercio entre la República y los respectivos países de su establecimiento, dar protección a los mexicanos transeúntes o residentes en ellos [...].

Posteriormente, en 1896, entró en vigor la primera Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano, cuyo artículo 21 prescribe:

Artículo 21. Los agentes diplomáticos [...] protegerán, según las leyes y usos, a los mexicanos que residan o transiten en los países en que están

acreditados dichos agentes y, en caso de urgente necesidad, los socorrerán o repatriarán, si para ello tienen los fondos necesarios y si el estado de indigencia no ha sido provocado por vicios o temeridad manifiesta.

Un año después, esta disposición, aplicable en sus orígenes sólo al cuerpo diplomático, se hizo extensiva al cuerpo consular mexicano mediante una circular del 15 de febrero de 1897, titulada “Socorro a mexicanos desvalidos”, que a la letra dice:

Algunos agentes consulares de la República en el exterior se han dirigido a esta Secretaría en solicitud de instrucciones acerca de lo que deberán hacer en casos de auxilio pecuniario a mexicanos desvalidos, cuando la situación de éstos se halle debidamente comprobada y por la urgencia del caso no sea posible consultar la previa autorización; y a efecto de uniformar la práctica en esta materia, manifiesto a ud. que, para lo futuro se hace extensiva a los agentes Consulares la prevención contenida en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático [...].

Como se advierte, estas instrucciones formaron un precedente: por primera vez en la historia se autorizaba erogar recursos públicos en la defensa de nuestros compatriotas.

Así llegamos al siglo xx. Con el nuevo siglo, el cuerpo consular inició con “la protección a trabajadores migratorios, repatriaciones y asesoría al momento de enviar dinero a México por parte de aquellos que laboraban al otro lado del Río Bravo”, podemos decir que la institución consular adquiere nuevos bríos, en opinión de Raúl López Lira Nava, “el cuerpo consular, a pesar de que carecía de recursos y de personal realizó una labor admirable, la cual da inicio a la tradicional protección a mexicanos en el exterior hasta la actualidad”.<sup>4</sup>

Cabe mencionar que durante el siglo xx, exactamente en 1928, se firmó la primera convención en materia consular, denominada Convención de La Habana sobre Agentes Consulares, que serviría de base para posteriormente firmar un buen número de convenciones bilaterales. Además, en 1936 se signó la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, la cual comentaré más adelante.

<sup>4</sup> Raúl López Lira Nava, “Reflexiones sobre la actividad consular”, *Proa*, nueva época (mayo de 1995): 8.

Como se observa, los redactores de las normas reguladoras de la actuación de los cónsules mexicanos adoptaron como parte de las funciones esenciales de éstos la protección de nuestros connacionales, sin que en la historia normativa se encuentren disposiciones reglamentarias.

México actualmente mantiene 43 oficinas consulares en Estados Unidos, incluida la asentada en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de las que se pueden mencionar una sección consular en la embajada en Washington, D.C., consulados generales, consulados de carrera y agencias consulares.

## LA PROTECCIÓN CONSULAR

Estados Unidos y México concuerdan en que los agentes consulares no son propiamente representantes diplomáticos, aun cuando se les hayan encomendado diversas funciones administrativas, por ejemplo, la expedición de visas y pasaportes; la actuación como notario y juez del registro civil; el auxilio e inspección de buques y aeronaves de bandera de su país; la expedición de cartillas del servicio militar y matrículas consulares, así como la promoción e intercambio comercial. No obstante, la protección consular es una función de enorme trascendencia, a tal grado que puede representar la diferencia entre la vida y la muerte.

La protección consular, como se mencionó antes, surgió tiempo después de que se establecieron los primeros consulados; empero, fue hasta 1936 cuando se firmó la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, reconocida a nivel internacional. En dicha convención se señala que los cónsules pueden desempeñar las siguientes funciones en pro de sus compatriotas:

### Artículo 5

Funciones consulares. Las funciones consulares consistirán en:

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

[...]

- e) Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas.  
[...]
- g) Velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causas de muerte que se produzcan en el territorio del Estado receptor.
- b) Velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela.
- i) Representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente.

La protección consular, se observa, es una actividad reconocida en el concierto mundial. Aunado a lo anterior, una actividad de vital importancia es la comunicación que un cónsul establezca con sus compatriotas; al respecto, la Convención de Viena le brinda al cónsul de la circunscripción ciertas garantías, pues permite a sus compatriotas que se comuniquen con él, a fin de organizar su defensa ante los tribunales; este derecho se consagra en el párrafo 1, incisos *a*, *b* y *c* del artículo 36, que a la letra dice:

1. Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía:
  - a*) Los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de

comunicarse con los funcionarios consulares de este Estado y de visitarlos.

- b) Si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva [...].
- c) Los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Así mismo tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido cuando éste se oponga expresamente a ello.

Aquí debo hacer un comentario de enorme trascendencia, pues reconocer el derecho de un connacional de comunicarse con su cónsul no es garantía de que el mismo lo hará; debe reconocerse que el mayor número de mexicanos susceptibles de protección consular son aquellos que cruzan la línea divisoria con el ánimo de convertirse en trabajadores, lo que nos lleva a afirmar que, en su mayoría, serán gente con una escasa preparación, e incluso desconocedores de lo que es un cónsul, por lo cual la cancillería debe promover, con el mismo impulso que promueve otras actividades, la función consular, a fin de que se conozca la posibilidad de asistir ante un cónsul; no olvidemos que un procedimiento penal puede cambiar su fin si es atendido desde su origen por un cónsul.

Por otro lado, desde que nuestro país se integró a la vida internacional se ha tenido el deseo de estrechar los lazos de cooperación y las relaciones internacionales. Por su propia naturaleza, quizá la más importante de las convenciones bilaterales que nuestro país ha firmado es precisamente la negociada con Estados Unidos, con el que existen los más fuertes lazos de las relaciones consulares.

En cuanto a la protección consular, esta convención cuenta con una regulación un poco más rica en la materia, misma que se en-

cuenta en los artículos 6, párrafos 1 y 2, y 8, que a continuación transcribo:

### Artículo 6

1. Los funcionarios consulares de cualquiera de las dos altas partes contratantes, dentro de sus distritos consulares respectivos, podrán dirigirse a las autoridades, ya sean nacionales, estatales, provinciales o municipales, con el objeto de proteger a los nacionales del Estado que los haya nombrado, en el goce de derechos que puedan ser fundados [en] este tratado o de otra manera. Se podrán presentar quejas con motivo de infracción de dichos derechos. La omisión, por parte de las autoridades competentes, de otorgar satisfacción o protección, podrá justificar la intervención diplomática [...].
2. Los funcionarios consulares, dentro de sus distritos consulares respectivos, tendrán derecho a:
  - Entrevistar y comunicarse con los nacionales del país que los nombró.
  - Investigar cualesquiera incidentes ocurridos que afecten los intereses de los nacionales del país que los nombró.
  - Auxiliar a los nacionales del país que los nombró en juicios o gestiones ante las autoridades del Estado, o en sus relaciones con éstas.

Para concluir, se puede señalar que la protección consular es y debe ser un procedimiento establecido y regulado en aspectos internos; por sí sola ha superado la previsión de la Ley del Servicio Exterior, por ello se necesita un nuevo cuerpo normativo que instruya a los cónsules mexicanos acerca de qué hacer y qué no al atender un caso, no olvidemos los juicios penales en que se han visto inmiscuidos numerosos mexicanos, quienes no recibieron la atención debida, luego de procedimientos amañados o carentes de pruebas se han visto al borde de la pena capital.

En esta situación surge un parteaguas, por lo que debemos analizar disposiciones internas, por ejemplo, la ciudad de México, una de las ciudades con mayor índice delictivo, se ubica en la circuns-

cripción de la sección consular, es decir, los asuntos de protección a sus compatriotas se realizan desde la embajada, y como contraparte tenemos la embajada de México en Washington; sin embargo, el punto de comparación no es nuestra embajada, sino alguno de los consulados ubicados en Texas, lo cual obedece a que es uno de los 38 estados que permiten la pena de muerte, si observamos que el homicidio es el delito que conlleva a la pena capital. Mientras que en México un homicidio calificado con todas las agravantes alcanza una sanción de hasta cincuenta años, en Estados Unidos, el mismo delito, denominado homicidio en primer grado, puede alcanzar la pena de muerte.

En síntesis, se debe revisar la actuación de nuestros cónsules y reglamentarla, además de reflexionar sobre los compromisos asumidos en el marco internacional.