



3069 29  
1973  
20/11/73

# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.

"ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA REFORZAR  
LA FUNCION CONSULAR DE MEXICO EN LOS  
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA EN MATERIA DE  
DERECHOS HUMANOS"

**T E S I S**

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

**CARLOS GUERRERO GONZALEZ**

DIRECTOR DE TESIS: LIC. MIGUEL ANGEL LUGO GALICIA

MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN



## **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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

**A mis padres  
y a mi hermana,  
con amor infinito.**

**A mi abuela,  
como un homenaje  
a su memoria.**

**A mi Universidad,  
maestros y amigos.**

## INDICE

Pág.

**INTRODUCCION ..... 10**

### **CAPITULO I. EVOLUCION HISTORICA DE LA INSTITUCION**

**CONSULAR. .... 12**

#### **A. BREVE SINOPSIS HISTORICA DEL CONSULADO**

**EN EL MUNDO ..... 12**

**1. ANTIGÜEDAD ..... 12**

**2. GRECIA Y ROMA ..... 13**

**3. EDAD MEDIA ..... 15**

**4. LA INSTITUCION CONSULAR A PARTIR**

DEL SIGLO XVI .....	20
5. DECADENCIA DE LA INSTITUCION CONSULAR EN LOS SIGLOS XVII Y XVIII .....	21
6. RENACIMIENTO DE LAS RELACIONES CONSULARES EN EL SIGLO XIX .....	25
7. LA EVOLUCION DE LA INSTITUCION CONSULAR EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX .....	31
8. EVOLUCION DE LA INSTITUCION CONSULAR A PARTIR DE 1945 .....	33
9. EL CONVENIO DE VIENA SOBRE RELACIONES CONSULARES DE 24 DE ABRIL DE 1963 .....	35
B. EVOLUCION HISTORICA DEL CONSULADO EN MEXICO .....	40
CAPITULO II. LA INSTITUCION CONSULAR .....	55
A. LAS RELACIONES CONSULARES Y LAS DIPLOMATICAS .....	55

	v
<b>1. CONCEPTO</b> .....	<b>55</b>
<b>2. CORRELACION ENTRE LAS RELACIONES</b>	
<b>DIPLOMATICAS Y LAS CONSULARES</b> .....	<b>57</b>
<b>i. ANALOGIAS</b> .....	<b>58</b>
<b>ii. DIFERENCIAS</b> .....	<b>59</b>
<b>3. PRESUPUESTOS DE LAS RELACIONES</b>	
<b>CONSULARES</b> .....	<b>63</b>
<b>i. PRESUPUESTOS FACTICOS</b> .....	<b>63</b>
<b>ii. PRESUPUESTOS JURIDICOS</b> .....	<b>64</b>
<b>a. LA PERSONALIDAD JURIDICA</b>	
<b>INTERNACIONAL</b> .....	<b>64</b>
<b>b. DERECHO DE LEGACION CONSULAR</b> .....	<b>68</b>
 <b>B. LA INSTITUCION CONSULAR</b> .....	 <b>72</b>
<b>1. NATURALEZA JURIDICA</b> .....	<b>72</b>
<b>2. CONCEPTO</b> .....	<b>82</b>
<b>3. INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS</b> .....	<b>84</b>
<b>4. FUNCIONES</b> .....	<b>89</b>

**CAPITULO III. LAS RELACIONES INTERNACIONALES ENTRE**

**MEXICO Y ESTADOS UNIDOS Y LA INSTITUCION CONSULAR . . . . . 97****A. BREVE SINOPSIS DE LAS RELACIONES ENTRE****MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS . . . . . 97****1. INICIO DE LAS RELACIONES CON ESTADOS****UNIDOS DE AMERICA . . . . . 97****2. INDEPENDENCIA DE TEXAS . . . . . 100****3. LA GUERRA CON ESTADOS UNIDOS DE****AMERICA . . . . . 102****4. LA COMPRA DE GADSEN O TRATADO DE LA****MESILLA . . . . . 105****5. RELACIONES CON EL PRESIDENTE JUAREZ . . . . . 107****6. EL PORFIRIATO . . . . . 112****7. RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS****DURANTE LA REVOLUCION . . . . . 114****8. LOS CONVENIOS DE BUCARELI . . . . . 120****9. LA POLITICA DEL PRESIDENTE CARDENAS . . . . . 123****10. PARTICIPACION DE MEXICO EN LA****SEGUNDA GUERRA MUNDIAL . . . . . 124**

<b>11. LA POLITICA EXTERIOR DE LA REVOLUCION</b>	
<b>INSTITUCIONALIZADA .....</b>	<b>125</b>
<b>B. EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO .....</b>	<b>129</b>
<b>1. LA DESIGNACION DE DIPLOMATICOS Y</b>	
<b>CONSULES GENERALES .....</b>	<b>131</b>
<b>2. OBLIGACIONES COMUNES A LOS MIEMBROS</b>	
<b>DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO .....</b>	<b>133</b>
<b>3. PROHIBICIONES COMUNES A LOS MIEMBROS</b>	
<b>DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO .....</b>	<b>134</b>
<b>4. EL PERSONAL CONSULAR COMO RAMA DEL</b>	
<b>SERVICIO EXTERIOR MEXICANO .....</b>	<b>134</b>
<b>5. LA FUNCION DE PROTECCION DE LOS</b>	
<b>CONSULES MEXICANOS A SUS CONNACIONALES .....</b>	<b>138</b>
<b>C. EL SERVICIO EXTERIOR EN LOS ESTADOS</b>	
<b>UNIDOS DE AMERICA .....</b>	<b>159</b>
<b>CAPITULO IV. LA PROTECCION CONSULAR Y EL</b>	
<b>DERECHO PENAL EN LOS ESTADOS UNIDOS .....</b>	<b>165</b>



<b>A. BREVE HISTORIA UNIVERSAL DE LOS</b>	
<b>DERECHOS HUMANOS .....</b>	<b>165</b>
<b>1. EDAD MEDIA Y PRINCIPIOS DE LA EDAD</b>	
<b>MODERNA .....</b>	<b>165</b>
<b>2. EL PROBLEMA DE LA TOLERANCIA Y LA</b>	
<b>LIBERTAD DE CONCIENCIA EN TIEMPOS DE</b>	
<b>LA REFORMA Y LA CONTRARREFORMA .....</b>	<b>168</b>
<b>3. TOLERANCIA Y DERECHOS HUMANOS EN</b>	
<b>LOS SIGLOS XVII Y XVIII .....</b>	<b>169</b>
<b>4. LOS BILL OF RIGHTS AMERICANOS Y LA</b>	
<b>DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL</b>	
<b>HOMBRE Y DEL CIUDADANO DE 1781 .....</b>	<b>171</b>
<b>5. LA ABOLICION DE LA ESCLAVITUD .....</b>	<b>173</b>
<b>6. LA REIVINDICACION DE LOS DERECHOS</b>	
<b>ECONOMICOS Y SOCIALES EN LOS SIGLOS</b>	
<b>XIX Y XX .....</b>	<b>175</b>
<b>7. LOS DERECHOS HUMANOS DESPUES DE LA</b>	
<b>PRIMERA GUERRA MUNDIAL .....</b>	<b>179</b>
<b>8. LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS</b>	
<b>DERECHOS HUMANOS .....</b>	<b>183</b>
<b>9. LA DECLARACION UNIVERSAL DE LOS</b>	

<b>DERECHOS HUMANOS .....</b>	<b>187</b>
<b>B. CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS Y DE GARANTIA INDIVIDUAL .....</b>	<b>191</b>
<b>C. PRINCIPIOS CARACTERISTICOS DE NUESTRO SISTEMA PENAL .....</b>	<b>197</b>
<b>D. BREVE DESCRIPCION DEL DERECHO PENAL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA .....</b>	<b>201</b>
<b>1. TEORIA DEL DELITO .....</b>	<b>203</b>
<b>2. GARANTIAS PROCEDIMENTALES .....</b>	<b>205</b>
<b>3. EL PROCEDIMIENTO PENAL .....</b>	<b>210</b>
<b>4. LA PENA .....</b>	<b>218</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>222</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>227</b>

## **INTRODUCCION**

**A diferencia de la Institución Diplomática, la Consular ha sido olvidada por la mayoría de los tratadistas del Derecho Internacional Público. A pesar de ello, el Cónsul juega un papel trascendental en lo que se refiere a la protección de los nacionales que se encuentran en otros Estados.**

**Es por esto vital que los Cónsules dentro de su papel de protectores de sus connacionales, conozcan sobre Derecho Comparado, y en el presente caso de Derecho Norteamericano, para una adecuada consecución de tan noble tarea, sumamente difícil en un país hegemónico como los Estados Unidos, que se ha caracterizado por una política aislacionista e intervencionista.**

**Por todo lo anterior, habremos de examinar los aspectos principales de la relación México-Estados Unidos, haciendo especial referencia en el proceso penal de ambos Estados, sin afán de querer agotar exhaustivamente esta problemática, para culminar con la proposición de**

**ciertas sugerencias que pueden colaborar más en la depuración de la función consular de México en los Estados Unidos de América.**

## **CAPITULO I**

### **EVOLUCION HISTORICA DE LA INSTITUCION CONSULAR**

#### **A. BREVE SINOPSIS HISTORICA DEL CONSULADO EN EL MUNDO.**

##### **1. ANTIGÜEDAD.**

Herodoto<sup>1</sup> menciona que existió en Egipto y Asiria la figura del agente, quien era elegido por la comunidad extranjera entre aquellos comerciantes residentes en el país, siendo, a veces, naturales del mismo, y con influencia no sólo de la comunidad extranjera, sino entre las personalidades y autoridades del lugar de residencia. Sus funciones eran primordialmente las de representar a los miembros de esta comunidad extranjera en sus litigios con los miembros del país de residencia, protegiendo sus personas, bienes e intereses, representando a esta

---

<sup>1</sup>Citado por Jaime Abrisqueta, Derecho Consular Internacional (Madrid: Instituto Editorial Reus, 1974), p. 17.

comunidad ante las autoridades del país en que estaban.

Por su parte, Fenicia y Cartago conocen también esta institución, sus agentes al igual que los anteriores, carecen de toda inmunidad o privilegio, la que era substituida por la influencia que tenían ante las autoridades y sociedades del lugar de residencia.

Aparece aquí una dependencia del agente con el soberano del país cuya comunidad representaba; a veces la elección del agente era confirmada por dicho soberano y en otras ocasiones había un verdadero nombramiento.

## 2. GRECIA Y ROMA.

En Grecia aparece el *Proxenos*, vocablo que a su vez deriva de *proxenia*, de *pro*: por y *xenos*: extranjero, "el que interviene por el extranjero", quien era un ciudadano insigne del estado de residencia al que el soberano de la ciudad estado de envío otorga su confianza y la protección de los bienes y personas de sus ciudadanos residentes en el otro estado. Posee funciones diplomáticas e incluso con doble representación, y se le confiaban misiones diplomáticas por el propio país

del que era ciudadano ante aquel otro que le había nombrado representante.

No existió uniformidad en cuanto a las funciones concedidas porque dependía mucho de su personalidad.

Aunque gozaron de una posición relevante y consideración en la ciudad estado en que ejercieron sus funciones, su función no alcanzó el reconocimiento público del país de residencia, pues no tenían privilegios ni inmunidades,<sup>2</sup> sobre todo en el caso de guerra entre ambos estados, pero empleaban el sello y enseña de la ciudad estado que les había nombrado. Sus funciones más importantes se refieren al matrimonio, sucesiones y tráfico marítimo.

Aunque en Roma surge el vocablo Cónsul, con el que se designó a los magistrados que substituyen en el gobierno a los Reyes al ser implantada la República, sucede sin embargo algo diferente; debemos recordar que Roma impone sus tratados por la fuerza *deditici* y no mediante la negociación. Los Romanos desprecian al extranjero, al que consideran indigno de regirse por el *ius civile*. Los *barbari* se rigen por el *ius gentium*,

---

<sup>2</sup>Ramón Xiloli Ramírez, Derecho Consular Mexicano (México: Editorial Porrúa, 1982), p.8, señala que en Atenas gozaban del privilegio de inmunidad de jurisdicción de los tribunales ordinarios.

el que se enriquece con decisiones del *preator peregrinus*, al lado del cual aparece el *protectori*, ciudadano romano nombrado por el Senado de Roma para la protección de los súbditos e intereses de un Estado Vasallo.

### **3. EDAD MEDIA.**

En la Alta Edad Media, aparece la institución consular en diversos países europeos, aunque con características aún difusas.

Es aquí en donde para algunos, como Sepúlveda<sup>3</sup> surge la institución consular moderna.

Abrisqueta<sup>4</sup> por su parte, clasifica a los cónsules de esta época en tres categorías:

**1. Cónsules electi.** Eran aquellos pertenecientes a una comunidad o colonia en el extranjero, elegidos por los miembros de la misma con el fin de velar por sus intereses, incluso ante las autoridades de la ciudad o estado de residencia, y arbitrar sus diferencias y litigios. Su mandato, que

---

<sup>3</sup> César Sepúlveda, Derecho Internacional (México: Editorial Porrúa, 1991), p. 169.

<sup>4</sup> Op. cit., p. 20.



podía ser renovado indefinidamente en la mayoría de los casos, duraba un tiempo determinado -generalmente un año-, y al final del mismo debían dar cuenta a la comunidad de su gestión. Solían carecer de todo carácter oficial o representativo ante las autoridades del Estado de donde procedían los miembros de la comunidad o colonia que los elegía. Se ha querido buscar analogía con la actual Institución consular honoraria, aunque existe marcada diferencia.

2. **Cónsules missi**, o enviados por el Estado de donde procedía la colectividad extranjera, con atribuciones generalmente amplias en las que en muchos casos gozaban de funciones diplomáticas, representación y autoridad sobre los ciudadanos del Estado de envío. Solían estar reconocidos como tales por las autoridades del Estado de recepción.

3. **Los hospites**, que, a semejanza del proxeno griego, eran personas relevantes de una ciudad estado, que concluían un pacto solemne con la ciudad que les nombraba y por el que se comprometían a ser huésped, protector, representante y juez de sus súbditos residentes en el otro Estado. El cargo era, generalmente vitalicio y, en muchos casos, hereditario.

No es posible fijar el momento en que con éste o parecido nombre van

surgiendo los cónsules. Carlomagno, ya en el año 800 envía cónsules a Palestina; para el siglo XIII, Pisa, Florencia, Venecia y Génova tenían cónsules en toda la cuenca del Mediterráneo. Los países germánicos y nórdicos los introducen mucho más tarde. En el siglo XVI, Inglaterra tenía cónsules en los países que formaban la Liga Hanseática.

En esta época el nombre de cónsul se va generalizando, sin embargo, será con el movimiento de las Cruzadas que la institución conseguirá su máxima extensión y esplendor, porque se establecen relaciones mercantiles, intensificándose el tráfico marítimo en el Mediterráneo oriental, y al establecerse mercaderías y con el fin de protegerlas, los soberanos nombran cónsules, quiénes poseían amplísimas prerrogativas, incluso la jurisdicción civil y criminal sobre los que allí residían, que así continuaban regidos por sus propias leyes o su derecho personal.

Es en Oriente,<sup>5</sup> en la Baja Edad Media, y en los países islámicos, donde los consulados alcanzaron en general, las más amplias atribuciones de orden jurisdiccional y gubernativo respecto a los asentamientos de población en los que ejercían sus funciones.

---

<sup>5</sup> Eduardo Vilarño, Curso de Derecho Diplomático y Consular (España: Editorial Tecnoe, 1987), p. 98 y siguientes.

Esto es lo que constituye el régimen de capitulaciones, que se desarrolla de manera intensa a través de las relaciones entre los Estados cristianos y la Puerta del Imperio Otomano tras la caída de Constantinopla. Las capitulaciones son en su origen concesiones graciosas unilaterales emanadas de los sultanes, confiriendo derechos y privilegios a los súbditos de Estados cristianos con los que mantenían relaciones de comercio y amistad; posteriormente dichas concesiones se obtendrán no por actos unilaterales, sino por tratados denominados "acuerdos de Capitulaciones", que con el tiempo adquieren un significado pacticio, y que a su vez se fue completando por costumbres que se fueron creando a lo largo del desarrollo de la institución, en buena medida derivadas de una uniformidad convencional debida al juego de la cláusula de nación más favorecida que se incluye en los acuerdos de capitulaciones.

En el fondo, las capitulaciones son una consecuencia derivada de que en ésta época existe una característica importante del derecho musulmán, y es que más que ser un derecho territorialista, lo era personalista, puesto que los infieles cristianos se regían por su propio derecho.

El contenido de dichos acuerdos fueron: a) el poder de policía y de

jurisdicción civil y penal que se ejercía por los cónsules respecto a sus connacionales de modo que éstos, a tales efectos, se encontraban como en su propio país, incluso, en algunos casos, el cónsul llega a ejercer su competencia en controversias entre un connacional y un musulmán y desde luego, él siempre podía asistir a su connacional en éstas controversias; b) el prestigio y autoridad que alcanza la institución consular es tan alto, que a su sombra se forman y se consolidan como un pequeño Estado dentro del Estado, las llamadas factorías cristianas, es decir, zonas o barrios diferenciados donde, además de la oficina consular, están las viviendas de los connacionales del cónsul, los almacenes, iglesia y cementerios propios; c) la autoridad local carece de competencia para confiscar los bienes hereditarios de los extranjeros fallecidos en su territorio, de todo derecho fiscal sucesorio y respecto a las naves naufragadas, carece de todo derecho de naufragio, es decir, el cónsul liquida la herencia y asegura a los náufragos la asistencia necesaria; d) el cónsul está legitimado para actuar ante las autoridades locales para proteger a sus connacionales y puede solicitarles el auxilio material para imponer, si es necesario coercitivamente, su autoridad a los propios connacionales; e) el cónsul va a disfrutar de un amplio status de carácter diplomático.

**Este régimen desaparece en Turquía a través del Tratado de Lausana**

en 1923; eliminándose en el resto de los territorios del Imperio Otomano paulatinamente, por renuncia al mismo de los Estados beneficiarios, como consecuencia del acceso de esos territorios a la independencia, o a la situación de Mandatos tras la primera guerra mundial.

Por otra parte, los establecimientos consulares en régimen de capitulaciones existentes en territorios norteafricanos no integrados en el Imperio Otomano, se irán extinguiendo, asimismo, por renuncia de los Estados beneficiarios -o por pasar a ser administrados directamente por éstos-, debido al reparto colonial o por quedar bajo protectorado.

#### **4. LA INSTITUCION CONSULAR A PARTIR DEL SIGLO XVI.**

Las grandes transformaciones que sufre la vida política con la creación del Estado, el establecimiento del mercantilismo como doctrina económica y el descubrimiento del Nuevo Mundo, afectaron la institución consular.

El Estado moderno regula sus relaciones internacionales, creando embajadas permanentes,<sup>5</sup> y da fin al período gremial o municipal de la

---

<sup>5</sup> El primer Tratado por el que se establecen Embajadas permanentes de que se tiene noticia es el celebrado en 1520 entre el emperador y el rey de Inglaterra. Las Embajadas permanentes fueron una creación de las repúblicas italianas durante la segunda mitad del siglo XV., Vilarifo, Op. cit., p. 27.

**institución consular, transformando el cónsul mercatorum en un funcionario al servicio del Estado y nombrado exclusivamente por éste. Sin embargo, se ven limitadas sus funciones políticas, que cada vez con mayor frecuencia van siendo encomendadas a las embajadas, estableciéndose una clara distinción entre ambas instituciones, que subsistirá hasta ahora, y que fue una de las causas de la decadencia de esta institución durante los siglos siguientes.**

**La venalidad de los cargos públicos termina afectando también a los cónsules, que ven cómo los nombramientos se venden, subastan y hasta se hacen hereditarios, aunque el soberano se reserve siempre el derecho de confirmación. No desaparece la institución consular electa, pero para el ejercicio de la misión de estos cónsules se necesita la venia real.**

## **5. DECADENCIA DE LA INSTITUCION CONSULAR EN LOS SIGLOS XVII Y XVIII.**

**La reacción del Estado moderno contra la preponderancia del cónsul extranjero en su territorio, favorecida por la profunda crisis ideológica en occidente, las guerras de religión y la preponderancia nacional en Europa, hacen perder a la institución consular el brillo de otrora. Los historiadores**

suelen mencionar superficialmente la institución consular en estos dos siglos en los que, sin embargo, aparecen las primeras reglamentaciones nacionales de la institución, aunque a veces sea para restringir las atribuciones de los cónsules extranjeros en su territorio o para hacerles perder a los propios sus funciones, limitándoles a ser meros auxiliares de la marina de guerra.

Abrisqueta<sup>7</sup>, señala cuatro causas de ésta decadencia:

**i) Afirmación del poder del Estado nacional.**

Pierde el cónsul sus funciones jurisdiccionales, que asume el nuevo Estado, dando preponderancia a la territorialidad de la ley en detrimento del principio de que la ley personal seguía al individuo donde éste se encontrase.

Aparece la práctica de la concesión del exequator al cónsul extranjero como forma de mostrar el Estado su poder sobre el mismo, que al generalizarse la embajada permanente, pierde totalmente sus funciones

---

<sup>7</sup> Op. cit., p. 29.

**políticas y diplomáticas.**

**Se regula por la ley interna el establecimiento de los extranjeros en el territorio nacional y las funciones, privilegios e inmunidades de los cónsules, limitándose éstas al máximo, dejándoles sólo las de carácter administrativo y de representación de sus nacionales.**

**ii) Desplazamiento de las corrientes comerciales.**

**El comercio internacional va polarizándose y haciéndose interestatal entre la metrópoli y la colonia, por lo que las naciones de mercaderes van desapareciéndose o, al menos, perdiendo importancia. Los cónsules van perdiendo sus funciones mercantiles, y las metrópolis no dejan de abrir consulados extranjeros en sus nuevas colonias. Lo mismo puede decirse con respecto a las funciones marítimas, hasta el punto de que el cónsul sólo le van quedando ciertas funciones de representante de la marina de guerra de su país.**

**iii) La generalización de la Embajada permanente.**

**Aunque las embajadas como institución de las relaciones**



**Internacionales entre soberanos es muy antigua, sólo a partir de fines del Medievo se generaliza su uso, pero tratase de embajadas temporales. Es a partir de la segunda decena del siglo XVI que comienzan a establecerse las embajadas permanentes, costumbre que se generaliza en ese siglo y que a partir del la Paz de Westfalia es aceptada por todas las potencias de occidente.**

#### **iv) La xenofobia.**

**Aunque el Estado unitario de la Edad Moderna no es xenófobo, tiene en sí el fermento nacionalista que se agudizará por la lucha ideológica y la supremacía en Europa.**

**Alimentar los sentimientos xenófobos de la población era a menudo táctica de los soberanos, que de esta forma obtenían más fácilmente el ascenso popular para realizar expoliaciones a las colonias extranjeras en su territorio, cuyas riquezas permitían mantener siempre exhaustas las arcas del Estado.**

**Esta actitud llevaba aparejada la desconfianza hacia el cónsul extranjero, que en cumplimiento de su misión, procuraba la defensa de sus**

nacionales. Se le considera como espía solapado, absceso en la actuación del Estado o al menos soberbio y molesto extranjero que no hay que admitir, y menos soportar; por lo que es necesario recortar sus funciones.

Si durante la Edad Media el cónsul es municipal o gremial y en el siglo XVI es funcionario del Estado, pero con excesivos privilegios, durante los siglos XVII y XVIII la institución consular, al estar más estrechamente unida al Estado y sometida al mismo, pierde una de sus características más importantes, que aún no ha recobrado plenamente, y es la de ser órgano de las relaciones internacionales.

## **6. RENACIMIENTO DE LAS RELACIONES CONSULARES EN EL SIGLO XIX.**

Abrisqueta<sup>6</sup>, menciona cinco causas al efecto:

### **i) Aparición en la escena internacional de nuevos Estados.**

La independencia de los Estados Unidos y de las Repúblicas hispanoamericanas permiten que éstos comercien libremente con los países

---

<sup>6</sup> Op. cit., p. 32.

Europeos entre sí, desapareciendo las restricciones que les imponían las antiguas metrópolis.

## **ii) La cooperación internacional.**

La existencia de un peligro común había reforzado la cooperación entre los Estados para oponerse a las pretensiones hegemónicas de Napoleón. Más tarde, para la liquidación del Imperio siguen reuniéndose las conferencias Internacionales y aparece la Santa Alianza como primer esbozo de una organización supranacional.

Los Estados pactan entre sí tratados de amistad, alianza, de comercio y navegación y aparecen los pactos consulares o con cláusulas consulares, en los que se fijan las prerrogativas, privilegios y atribuciones de los cónsules<sup>9</sup>.

En el continente americano, el mosaico de Estados nacidos de los antiguos virreinos y capitánías tratan de buscar su unidad a través de las conferencias panamericanas, y a fines del siglo se crea la Unión

---

<sup>9</sup> El primer tratado Consular firmado en Europa es el del Prado, firmado entre España y Francia el 13 de mayo de 1709.

**Panamericana, que subsistirá hasta su sustitución por la Organización de Estados Americanos en 1945.**

**iii) La gran expansión comercial y marítima.**

Los descubrimientos de nuevas técnicas, industriales y de nuevos inventos, favorecen la expansión comercial y marítima del siglo XIX. El barco de vapor y de casco de hierro permite acortar distancias y hace más segura la navegación. Inglaterra gracias al Navigation Act y a la Merchant Law logra una preponderancia en el mar. Proliferan los consulados ingleses en el mundo y los cónsules están encargados de funciones comerciales y marítimas que ayudan a esta expansión.

**iv) El fortalecimiento del Estado.**

La crisis del Estado absoluto por las teorías de la Ilustración y de la Revolución Francesa, lleva aparejada la creación del nuevo Estado y de todo el aparato administrativo. La administración se depura de viejos vicios, tales como el nepotismo, la enajenación de cargos públicos o su sucesión hereditaria. La separación de poderes hace que el ejecutivo refuerce la administración y se proceda a fijar mediante leyes o decretos que la

componen, al mismo tiempo que los funcionarios, al ir eliminándose paulatinamente los favoritismos, se hacen más técnicos y más competentes.

Se multiplican los intereses del Estado en el extranjero, con la preocupación por la expansión cultural, económica, informativa, etc., encomendándose nuevas funciones a los cónsules, que al facilitarse las comunicaciones e incrementarse el tráfico de personas y bienes, tienen entre sí nuevas tareas cada día más complejas.

**v) Uniformidad internacional de la institución consular.**

Proliferan las reglamentaciones nacionales que señalan las funciones y atributos de sus cónsules, al mismo tiempo que se fijan los privilegios e inmunidades y funciones de los cónsules extranjeros establecidos en su territorio y se negocia con los demás Estados tratados en que se regulan tales atributos y facultades. Por la cláusula de "nación más favorecida" se va uniformando el contenido de la institución consular, que de esa manera se prestigia por su carácter de funcionario del Estado y de reconocimiento, aunque tímido, de ser órgano de las relaciones entre los países.

Aparecen los primeros proyectos de convenios multilaterales que se

determinan internacionalmente y de manera similar el ejercicio de las funciones consulares. Son tímidos ensayos más bien teóricos, sin poderse llegar a una reglamentación como la del Convenio de Viena en 1810, para los agentes diplomáticos.

Existen además proyectos de codificación como el de Bluntschli en 1868, el de Field en 1876 y Fiore en 1891.

El del Instituto de Derecho Internacional en 1896 y el Instituto Americano de Derecho Internacional en el siguiente siglo<sup>10</sup>.

Por otra parte, las características sobresalientes de la institución consular en el siglo XIX son las siguientes:

**i) Nombramiento por el Estado de envío.**

El cónsul es nombrado por el Estado de envío tanto si es funcionario (cónsul *missi*) como si ha sido reclutado entre los nacionales allí residentes e incluso es súbdito del Estado de residencia o de un tercer Estado (cónsul

---

<sup>10</sup> Op. cit., p. 22.

honorario). El cónsul es acreditado por medio de la carta patente o patente y admitido al ejercicio de sus funciones por medio del exequator.

**ii) Reconocimiento de privilegios e inmunidades.**

Poseen privilegios aunque en menor grado que los agentes diplomáticos, quedan exentos de impuestos directos, cargas personales, levadas militares y públicas. Se reconoce la inviolabilidad de los archivos consulares y de la correspondencia oficial. Está autorizado para el uso de la enseña y el escudo de su país.

**iii) Funciones.**

Las principales son las comerciales, marítimas, representativas ante las autoridades locales, de protección de los nacionales y administrativas. Posee la fe registral y notarial. Las funciones jurisdiccionales que dan son muy limitadas, ya que estas desaparecen a finales de este siglo; sin embargo, se les reconoce su actuación en la jurisdicción voluntaria e intervienen en la tramitación de exhortos y cartas rogatorias. Actúa como defensor de los intereses de los herederos en las sucesiones, de los armadores en los buques en puerto, como autoridad sanitaria y como

**auxiliar de la marina de guerra.**

**iv) Expansión de la institución consular.**

**Que es una consecuencia de las anteriores.**

## **7. LA EVOLUCION DE LA INSTITUCION CONSULAR EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX.**

**La intervención del Estado de envío en la regulación del status y funciones del cónsul se va acrecentando al mismo tiempo que las normas del Derecho consular internacional adquieren cada vez mayor universalidad, ya sea por la aparición de nuevos convenios consulares entre los Estados recién independizados o por la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.**

**Las legislaciones internas se modifican, acordándose a las normas internacionales, y el legislador ya no ve al cónsul extranjero con la suspicacia de períodos anteriores, sino que va apreciando la utilidad de la institución como vínculo en las relaciones entre las naciones.**



**Al ser el cónsul un órgano externo del Estado de envío, es necesario vincularlo al departamento ministerial encargado de estas relaciones internacionales y eliminar, en lo posible, las diferencias con el diplomático, uniendo ambas profesiones.**

**La consideración del cónsul como órgano de las relaciones internacionales y su mayor dependencia de los órganos encargados de la política del Estado de envío le dan un nuevo carácter a esta institución, con la consiguiente politización de la misma al desaparecer, al menos en Derecho interno las diferencias con el agente diplomático.**

**De lo anterior surgen dos consecuencias:**

**i) El Estado de envío pretende obtener los mayores privilegios e inmunidades para que el cónsul pueda ejercer libremente su misión, lo que se concreta en los nuevos tratados consulares entonces firmados.**

**ii) El Estado de recepción trata de limitar al máximo estos privilegios, que conceden mayor movilidad y libertad a unos cónsules cuyo carácter político es cada día más acusado, esto se ve, en la "equivalencia consular", establecida por la U.R.S.S., en que se pone de manifiesto la desconfianza**

de los soviets hacia la institución consular, -limitándose el número de consulados, e incluso el personal al servicio de los mismos- Instalados en su territorio en razón de los que este país posee en el otro. Doctrina que queda consagrada en los artículos 4º y 20º del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares.

#### **8. EVOLUCION DE LA INSTITUCION CONSULAR A PARTIR DE 1945.**

Las transformaciones que se producen en las relaciones internacionales a partir de la segunda guerra mundial repercuten en la institución consular, que sigue evolucionando constantemente y cuyas características más destacadas actualmente son las que marca el Convenio de Viena de 1963, aunque los tratados consulares posteriores han superado alguna de las diferencias entre el cónsul y el agente diplomático que aún quedan establecidas en este convenio en relación con el de Relaciones Diplomáticas suscrito en Viena en 1961.

Entre los hechos que afectan a esta institución a partir de 1945 son:<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Abrisqueta, Op. cit., p. 43.

**1° La desmembración de los imperios coloniales y el desprestigio del colonialismo.**

Surgen Estados soberanos que rigen libremente sus relaciones internacionales.

**2° La profunda división ideológica entre Oriente y Occidente y la polarización de los países en uno y otro grupo.**

Aunque al principio la Guerra Fría provoca gran tensión en las relaciones de las grandes potencias, poco a poco se van suavizando gracias a las relaciones pacíficas entre los Estados.

Aquí aparece también el tercer mundo que busca una identidad propia independiente de ambos bloques.

**3° Los movimientos federativos.**

Los tratados bilaterales dan paso a los convenios multilaterales en los que se intenta una uniformidad y consiguiente codificación de las normas internacionales existentes. En el campo del Derecho Consular aparece el

**Convenio sobre Relaciones Consulares suscrito en Viena en 1963, y el Convenio Europeo sobre Funciones Consulares suscrito en París en 1967, bajo los auspicios del Consejo de Europa.**

**A estos hechos corresponden unos momentos históricos que podemos sintetizar en cuatro diferentes, en los que se comienza la expansión geográfica del Derecho consular, con la firma de nuevos tratados bilaterales; se sigue por la renovación de los tratados existentes tanto en Occidente como en los países del Este europeo, para llegar a la cooperación internacional en materia consular con la firma de los convenios multilaterales, y terminar por el entendimiento y cooperación entre Este-Oeste en materia consular.**

## **9. EL CONVENIO DE VIENA SOBRE RELACIONES CONSULARES.**

**La Carta de las Naciones Unidas, en su artículo 13, apartado 1, a), establece que la Asamblea General proveerá estudios y hará recomendaciones para fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo del Derecho internacional y su codificación.**

**Para desarrollar esta labor se crea la Comisión del Derecho**

**Internacional, que debió solventar su primera dificultad al interpretar la U.R.S.S. el artículo 13 en el sentido de que lo primero era impulsar el desarrollo progresivo del Derecho Internacional por medio de tratados y convenios multilaterales. Visto el fracaso de la Conferencia de La Haya, en el que no se había llegado a resultado alguno, los países europeos optaron por la progresiva codificación del Derecho Internacional, criterio que adoptó la Comisión de Derecho Internacional.**

**En la séptima sesión de la Comisión, en 1955, se planteó el tema del estudio de las relaciones consulares. La Comisión nombró como relator al jurista checoslovaco Jaroslav Zourek, quien, como paso previo a su informe, envió un cuestionario de preguntas a los diversos miembros de la Comisión.**

**Zourek presentaría a la Comisión tres proyectos: el primero, ante la novena sesión, en 1957, en el que se codificaba el status consular. Este proyecto es discutido durante los últimos días de la novena sesión y en la segunda parte de la décima, en la que se presentarían dos conjuntos de proposiciones de Alfred Vedross y George Scelle.**

**El segundo informe de Zourek, se discutió en la doceava sesión de a**

**Internacional, que debió solventar su primera dificultad al interpretar la U.R.S.S. el artículo 13 en el sentido de que lo primero era impulsar el desarrollo progresivo del Derecho Internacional por medio de tratados y convenios multilaterales. Visto el fracaso de la Conferencia de La Haya, en el que no se había llegado a resultado alguno, los países europeos optaron por la progresiva codificación del Derecho Internacional, criterio que adoptó la Comisión de Derecho Internacional.**

**En la séptima sesión de la Comisión, en 1955, se planteó el tema del estudio de las relaciones consulares. La Comisión nombró como relator al jurista checoslovaco Jaroslav Zourek, quien, como paso previo a su informe, envió un cuestionario de preguntas a los diversos miembros de la Comisión.**

**Zourek presentaría a la Comisión tres proyectos: el primero, ante la novena sesión, en 1957, en el que se codificaba el status consular. Este proyecto es discutido durante los últimos días de la novena sesión y en la segunda parte de la décima, en la que se presentarían dos conjuntos de proposiciones de Alfred Vedross y George Scelle.**

**El segundo informe de Zourek, se discutió en la doceava sesión de a**

Comisión en 1960. En éste se recogen los once artículos discutidos en las sesiones anteriores, así como trece artículos adicionales sobre la inviolabilidad personal de los cónsules y la cláusula de la nación más favorecida. Este informe se discute durante 45 sesiones y pasa a la XVI Comisión de las Naciones Unidas, que decidió que el proyecto discutido adoptase la forma de convenio multilateral, que debía ser negociado en una Asamblea de representantes de los Estados interesados.

Recibidos los informes solicitados por Zourek, presenta éste un tercer informe en el que se recogen los puntos de vista de nueve de los diecinueve países consultados. La treceava sesión de la Comisión, en 1961, se dedicó en 53 sesiones al estudio y redacción final del proyecto, en el que en algunos puntos se sigue al recién firmado Convenio sobre Relaciones Diplomáticas de, 18 de abril de ese año.

Presentado el informe de la Comisión de Derecho Internacional a la Asamblea General de las Naciones Unidas, ésta dicta la resolución 1.685, de 18 de diciembre de 1961, en la que se consigna la petición a los Estados miembros para que envíen sus comentarios al proyecto aprobado y ordena al Secretario General que convoque una Conferencia para que se reúna en Viena a principios de marzo de 1963, invitando a los Estado miembros a que

**participen.**

**En cumplimiento de esta resolución, el 4 de marzo de 1963 se reúne en Viena la Conferencia de las Naciones Unidas para examinar las relaciones consulares. Participan en ella 92 Estados, algunos no miembros de las Naciones Unidas y nombraron observadores a algunos organismos internacionales.**

**Los órganos de la Conferencia eran ocho, el presidente, eligiéndose a Stephan Vertosta en la primera sesión plenaria, a la que asistía la Mesa, compuesta por dieciocho miembros electos, más los presidentes de las dos Comisiones. Un Comité de Redacción aseguraba la redacción y estilo de los textos adoptados, y un Secretario General, los servicios necesarios.**

**La Conferencia actuó en pleno o en comisiones. Hubo dos comisiones, que se dividieron el trabajo de estudio del articulado del Convenio.**

**El Convenio consta de un preámbulo y 79 artículos, agrupados en cinco capítulos, y éstos divididos en secciones, además le han añadido dos protocolos de firma facultativa, tres resoluciones y al acta final de la**



**Conferencia.**

**El capítulo I estudia las relaciones consulares entre los Estados. En el que se examina su establecimiento y el fin de las funciones consulares.**

**En el capítulo II se hace referencia a los privilegios e inmunidades de los cónsules de carrera, tanto las que se refieren al puesto consular por ellos regentado como las personales de estos cónsules de carrera y miembros del puesto consular.**

**El régimen aplicable a los cónsules honorarios se contempla en el capítulo III.**

**El capítulo IV establece las disposiciones generales referentes al ejercicio de las funciones consulares, que los agentes consulares no jefes de puesto, por la Misión diplomática o por súbditos o residentes permanentes en el Estado de recepción.**

**El último capítulo reúne, bajo la rúbrica de disposiciones finales, los preceptos relativos a la firma, ratificación, adhesión, entrada en vigor, notificación al Secretario General, y el número de textos que hacen fe**

redactados en cinco lenguas: español, francés, inglés, ruso y chino.

## **B. EVOLUCION HISTORICA DEL CONSULADO EN MÉXICO.**

Xilotl Ramírez<sup>12</sup>, citando a León Portilla y a Salvador Novo, intenta encontrar, con muy pobres resultados, a nuestro juicio, analogías entre dos instituciones prehispánicas y el moderno consulado mexicano; la primera de ellas es el Yacatecuhtli, que era el título de sapientísimo Quetzalcóatl y se le otorgaba a aquellos que habían de marchar a lugares remotos y servir de guías, así como a aquellos que debían tratar con hombres de lenguas y culturas diferentes.

La otra figura es el Pochteca, quien era el traficante, el vendedor, el comerciante y a quien el Tlatoani ordenaba le entregara una relación de los recursos económicos que poseían otros pueblos; tenía a su vez el carácter de emisario y representante del Tlatoani, teniendo inmunidades, y los ataques y ofensas recibidos por el Pochteca se entendían hechos a la persona del Tlatoani; lo que podía provocar represalias e incluso la guerra.

---

<sup>12</sup> Xilotl, Op. cit., p. 135 y 136.

El establecimiento de la institución consular en México, data de la época en que éste se organizó como país independiente<sup>13</sup>, que al iniciar sus relaciones con otros Estados, necesitó contar con agentes oficiales que vigilaran y protegieran a su naciente comercio, a su marina y a los intereses de su Gobierno y de sus nacionales.

Ahora bien, durante la Colonia existieron los organismos denominados "Consulados", cuyo objeto, atribuciones, funciones y naturaleza diferían de los asignados y desempeñados por los agentes consulares modernos.

Dichos Consulados no eran otra cosa que tribunales privativos para comerciantes matriculados, en los que por autorización real, se aplicaban las ordenanzas, de las llamadas Universidades Mercaderas, formadas por agrupaciones de comerciantes.

Por Cédula Real de Felipe II, fechada en 1592 y posteriormente ratificada por otra Cédula que el mismo monarca extendió en 1594 se estableció el Consulado, siendo el primer Consulado de la Nueva España el de la Ciudad de México en 1593.

---

<sup>13</sup> Cecilia Molina, Práctica Consular Mexicana (México: Editorial Porrúa, 1978), p. 1.

Los Consulados en Veracruz y Guadalajara fueron creados por Cédulas reales de 27 de enero y 6 de junio de 1795, respectivamente y años después se estableció el Consulado en Puebla que no llegó a tener la confirmación real.

Para Roberto L. Mantilla Molina<sup>14</sup>, el Consulado, a más de estar facultado para formar sus propias ordenanzas, protegía y fomentaba el comercio, sostenía un regimiento designando a sus jefes y oficiales y realizaba obras tales como construcción de carreteras, edificios, canales, etc. sosteniéndose con la percepción del impuesto llamado "avería" con que se gravaba a todas las mercancías que se introducían en la Nueva España.

En las Indias, los consulados recibieron originalmente como régimen el de las Ordenanzas de los Consulados de Sevilla y Burgos en el siglo XVIII, aunque prevalecieron las de Bilbao.

Estos organismos desaparecieron por Decreto de 16 de octubre de 1824, y sus funciones se repartieron entre distintas oficinas.

---

<sup>14</sup> Roberto Mantilla, Derecho Mercantil (24a. ed.; México: Editorial Porrúa, 1990), p. 12.

Los peajes que recaudaba el Consulado de México provenientes de los caminos que administraba, quedaron a cargo de la Junta de Peajes, creada por ley el 11 de septiembre de 1827.

A partir de la Consumación de nuestra independencia surgen diversas disposiciones que constituyen los orígenes de la institución materia de la presente tesis.

El decreto de 8 de noviembre de 1821, relativo al Establecimiento de los Ministerios -que sería el equivalente a la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-, en su artículo 1º señala que son cuatro las Secretarías de Estado del gobierno del país, precisando los ramos que a cada una correspondió, y en el inciso 1º del mismo precepto, indica que a la "Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, tocan y pertenecen todas las relaciones diplomáticas de las Cortes extranjeras".

En 1822, se promulga la "Disposición Legislativa del Cuerpo Diplomático".

**La Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos (Decreto de 4 de octubre de 1824), en su artículo 110 que señalaba las atribuciones del Presidente, en su fracción VI que las enumeraba, mencionando la de nombrar a los enviados plenipotenciarios y cónsules, con aprobación del senado y en sus recesos, del cuerpo de gobierno.**

**Estas facultades conferidas al Presidente de la República fueron adicionadas con la de remover libremente a los ministros y agentes diplomáticos, que se lo otorgó por decreto de 19 de mayo de 1827, misma que posteriormente consagró como facultad presidencial el artículo 85 fracción II de la Constitución Política de 1857.**

**Aquí vemos cuál es el órgano gubernamental en el que se delegó la atribución de designar a los funcionarios encargados de la tramitación de los asuntos internacionales.**

**Siguiendo el orden cronológico, encontramos que en los Tratados de Amistad, navegación y comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y Su Majestad el Rey del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, celebrado en Londres el día 26 de diciembre de 1826 y aprobado por Decreto de fecha 25 de octubre de 1827; el celebrado con el Rey de los Países Bajos el 15 de**

junio de 1827 y aprobado por decreto del Supremo Gobierno, de fecha 16 de junio de 1829 y el celebrado con el Rey de Dinamarca, el 19 de junio de 1827 que fue aprobado por Decreto de 29 de octubre de 1829, en el que se convino que cada una de las partes contratantes podría nombrar cónsules para la protección del comercio y que tanto éstos como los agentes diplomáticos, gozarían de los privilegios, exenciones e inmunidades concedidas o que se concedieran a los agentes de igual rango de la nación más favorecida.

Es decir, que como parte de la estructuración jurídica del país, su gobierno juzgó necesario concretar negociaciones con los gobiernos extranjeros para asegurar la posición de sus agentes oficiales, pues aun cuando el motivo principal de los tratados no fue precisamente esto, como ocurre en las convenciones modernas que se pactan sobre esa materia, se incluyó tan importante capítulo dentro de las disposiciones y para ilustrar este punto, no es ocioso dar a conocer el texto del artículo 11 del Tratado con Gran Bretaña, que es análogo al texto de los preceptos relativos de los otros tratados que se mencionan, así como de los que posteriormente se celebraron:<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Op. cit., p.4.

"Artículo 11. Cada una de las partes contratantes podrá nombrar cónsules para la protección del comercio, que residan en los dominios y territorios de la otra parte; pero antes que ningún cónsul funcione como tal, deberá ser aprobado y admitido, en la forma acostumbrada por el gobierno a quien se dirige; y cualquiera de las partes contratantes podrá exceptuar de la residencia de cónsules, aquellos puntos particulares en que no tenga por conveniente admitirlos".

Lo anterior pone de manifiesto que para esa época ya funcionaba la institución consular.

Las Agencias en otros países comienzan a surgir a partir de la consumación de la Independencia, en donde surgen sobre todo con tintes comerciales, los nombramientos recaen en personas aptas, es decir comerciantes, o con experiencia en el comercio y probos. Nombrar a un extranjero era una medida contraria a los intereses del país: si el nombrado es súbdito del país donde ha de residir, su gobierno nunca le concederá las mismas prerrogativas que al que no lo sea; ni el mencionado agente podrá jamás tener la independencia necesaria para cumplir bien con su encargo.

Los Consulados dependían directamente, y recibían ordenes del



Consulado General; por ejemplo en Alemania se establecen Agencias Comerciales desde 1824. El señor Gorostiza<sup>16</sup>, Agente Diplomático en los Países Bajos, fue quien los estableció, designando a Hamburgo, Bremen Y Lübeck como residencias de agencias. En 1831 se funda el Consulado General de Hamburgo, proveyéndose a don Francisco Facio.

En 1831, todas las agencias comerciales fundadas por el señor Gorostiza en 1824 fueron transformadas en 1831 en Viceconsulados.

En los Estados Unidos de Norte América, se establecen agencias consulares desde 1823; Bélgica en 1830; Chile, Valparaíso, el primer Consulado se funda en 1839; Colombia (1853); Dinamarca(1824), que después se transformará en Viceconsulado, y hacia 1855 en Consulado; Ecuador (1824), se funda un Viceconsulado; España, el establecimiento de agencias consulares fue contemporáneo con la conclusión del tratado de reconocimiento de nuestra Independencia; Posesiones Españolas (Cuba), como Cónsul a Manuel Céspedes en 1837; Francia, existe el título de Agente General de Comercio al señor Thomas Murphy, a quien el gobierno francés se niega a reconocerle carácter público alguno, pero en el año de 1827,

---

<sup>16</sup> Angel Núñez Ortega, Los Primeros Consulados de México (México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 199), p. 17.

después de que el señor Camacho firmó las declaraciones presentadas por el barón de Damas, el señor Thomas Murphy fue admitido como Cónsul General, aquí los Consulados más importantes fueron los de París y Havre; Países Bajos, se funda el Consulado General en (1828) con residencia en Amsterdam; Honduras, se establece un Viceconsulado en 1870; Inglaterra, se funda el Consulado General en 1824; En los Países Británicos(1855)(El Consulado de Jamaica); Italia(1837) hay Viceconsulados y Consulados; Perú (1840) (Viceconsulado); Portugal(1851) (Viceconsulado); en Suiza (1852); Uruguay(1856) también Viceconsulado y Venezuela se funda un Viceconsulado en 1872.

El 31 de octubre de 1829 la Secretaría de Relaciones dio a conocer mediante circular el Decreto de la misma fecha que el Gobierno, en uso de sus facultades extraordinarias, expidió sobre legaciones ordinarias y extraordinarias y consulados en países extranjeros, el cual ese día fue también publicado por medio de bando.

Este decreto lo podemos considerar como la primera Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

Las principales normas en cuanto a consulados son las siguientes:

**1. Distingue entre Consulados Generales, Consulados particulares y Viceconsulados. Los Cónsules generales, debían vigilar a los otros dos, comunicar leyes y ordenes del Gobierno y del agente diplomático respectivo a los Cónsules particulares y Vicecónsules, así como remitir cada seis meses al Ministerio de Relaciones Exteriores, por conducto del agente diplomático respectivo, y directamente donde no lo hubiese una memoria instructiva y detallada de movimiento del comercio nacional en el país en que residen y del de aquel con la República, con expresión de sus valores y de cuanto pueda conducir a formar en el asunto una idea exacta.**

**Las atribuciones de los agentes consulares iban más enfocadas a la actividad comercial, a diferencia de los cónsules generales que más bien tenían una función de vigilancia y de supervisión de los demás. Entre sus funciones más importantes destacan: Proteger el comercio mexicano por todos los medios que estén a su alcance y permitan las leyes del país en que residan; procurar componer amigablemente las diferencias que se susciten entre los mexicanos y los súbditos de la nación de su residencia; componer amigablemente y decidir por árbitros las disputas que se promuevan entre los capitanes, marineros y negociantes mexicanos; suministrarles a su llegada cuantos datos y noticias puedan servirles acerca del estado político y mercantil del país, pasando a bordo de los buques,**

proporcionando los auxilios que de sí dependan; tomar las providencias necesarias para salvar las tripulaciones y cargamentos de los buques mexicanos que naufraguen sobre las costas del territorio de los respectivos consulados; posesionarse de las mercancías salvadas si sus dueños o consignatarios no se hallaren en aquel lugar, o no estuviesen en estado de dirigir sus negocios, formando previamente un inventario exacto asociado con los comerciantes mexicanos. Todos los anteriores gozan de sueldos a costa del Erario, salvo los Vicecónsules. Sin embargo todos pueden percibir además de sus sueldos, emolumentos por el ejercicio de sus funciones, entre las que destacan: a) cobro de derechos a barcos mexicanos que lleguen al puerto de su residencia; b) expedir y visar pasaportes; c) autorizar documentos, declaraciones y protestas; d) rematar bienes muebles e inmuebles.

Para ocupar alguno de estos cargos, la ley preveía como requisitos el ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de los derechos de ciudadano, y mayor de treinta años, regla que no se aplicaba a los vicecónsules, puesto que ellos de acuerdo con el artículo 24, podían ser también extranjeros.

El Decreto anterior que sentó las bases para la organización del Servicio Exterior Mexicano, fue derogado en la parte relacionada a los

consulados, por la Ley sobre Establecimientos de Consulados, de fecha 12 de febrero de 1834<sup>17</sup>, que es posterior a la "Ley sobre el establecimiento de legaciones en Europa y América de 1831".

En esta nueva ley (12 de febrero de 1834) que estuvo dedicada casi exclusivamente a señalar las prestaciones económicas que mejorarían la posición de los funcionarios consulares, también se señaló como objeto del establecimiento de los consulados, la protección al comercio nacional. En esto solamente se seguía el criterio general de la época, de considerar a los cónsules como meros agentes comerciales, criterio que con el desarrollo de los pueblos ha venido evolucionando hasta llegar al concepto moderno que de tales funcionarios consagra la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que aún cuando es el último y más completo de los instrumentos de este tipo, ya resulta anacrónico en muchos aspectos.

El anterior ordenamiento permaneció treinta y seis años sin reglamentar no obstante que en su artículo 11 se había previsto la formulación de un cuerpo procesal que rigiera las actividades de los cónsules, en tanto que por tratados especiales se determinarían las

---

<sup>17</sup> También se promulgó su reglamento en el mismo año.

actividades de ellos; en 1853 se expide el "Reglamento de Uniformes del Cuerpo Consular Mexicano".

Se puede afirmar que la Ley para fijar el Derecho Mexicano en orden a los Agentes Comerciales residentes en el territorio de la Nación, expedida por el Presidente Benito Juárez, en el Palacio Nacional de Veracruz, el día 26 de noviembre de 1859, también conocida como "Ley Juárez" que fue derogada hasta el 3 de enero de 1935, contenía ya todos o casi todos los elementos de una convención sobre agentes consulares, precisando sus atribuciones, privilegios, exenciones, etc., y sin que éstas se considerasen sobre la base de la reciprocidad, sino como un rasgo de gentileza del gobierno mexicano.

A partir de entonces se han expedido muchas disposiciones en torno al Servicio Exterior Mexicano<sup>18</sup>, como la "Ley Orgánica del Cuerpo Consular del Imperio Mexicano de 1865, y su reglamento del mismo año. En 1896 se reforma el reglamento de 1835. El 11 de noviembre de 1910 se expide la "Ley Orgánica del Servicio Consular Mexicano", promulgada por el General Porfirio Díaz, y como Secretario de Relaciones Exteriores Enrique

---

<sup>18</sup> Xiloli, Op. cit., p. 144 y siguientes.

Crill, en donde se clasificaron los cónsules de carrera y honoríficos; y se establece la obligación de ser mexicano así como su respectivo reglamento en el mismo año, el cual fue más completo que los anteriores, sobre las funciones consulares; establece capítulos sobre aduanas, comercio, marina de guerra y mercante, sanidad, reclamaciones, socorros, funciones registrales y notariales. Se considera inferior el servicio consular al diplomático, lo cual se desprendía del artículo 36: "El Servicio Consular está subordinado al Servicio Diplomático, pero los agentes de categoría subalterna reconocerán como jefe inmediato al Cónsul General si lo hubiere". En 1923, la "Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano", que es promulgada por Alvaro Obregón, el 9 de enero; y su respectivo reglamento de fecha 25 de octubre de 1923. En 1934, se publica la "Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano", por el presidente Abelardo Rodríguez; y que supera a las anteriores al concebir como un todo el denominado Cuerpo o Servicio Diplomático y al llamado Cuerpo o Servicio Consular en un Servicio Exterior; publicándose en el mismo año, el 30 de abril, el Reglamento de dicha ley. En 1976 se publica una nueva ley, en 1982 se promulga otra por el Licenciado José López Portillo con el mismo nombre que la anterior, junto con su reglamento.

El 4 de enero de 1994, se publica por el Licenciado Carlos Salinas de

Gortari la Ley del Servicio Exterior Mexicana, misma que se encuentra vigente actualmente, y su reglamento el 11 de octubre del mismo año.

Por su parte, José Juan de Olloqui<sup>19</sup>, señala que existen aún deficiencias en el Servicio Exterior Mexicano, en el sentido de que debe de hacerse una selección más concienzuda del personal a ocupar los cargos diplomáticos, los filtros deben ser más estrictos, la edad de acceso debe de ampliarse a los cuarenta años, insistir en los postgrados, así como en los idiomas como el chino o el árabe; debe haber gente capaz de suplir al cónsul o al embajador en sus ausencias; reducirse los trámites burocráticos y una mayor comunicación de la Secretaría de Relaciones Exteriores con otras dependencias e instituciones particulares.

---

<sup>19</sup> José Juan de Olloqui, La Diplomacia Total (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), p. 291 y siguientes.



## **CAPITULO II**

### **LA INSTITUCION CONSULAR**

#### **A. LAS RELACIONES CONSULARES Y DIPLOMATICAS.**

##### **1. CONCEPTO.**

Las relaciones internacionales son el conjunto de relaciones de diversa índole que rebasan las fronteras territoriales de los Estados o de otros entes jurídico-internacionales constituyendo un entrelazamiento de ellas<sup>20</sup>.

Dichas relaciones se dividen en dos rubros: Las relaciones interestatales, y las relaciones transnacionales; aquellas, son las que los sujetos de derecho internacional establecen a través de sus órganos; éstas, son las que llevan entre sí individuos o grupos, es decir todos aquellos

---

<sup>20</sup> Vilarño, Op. cit., p.19.

**entes que no son sujetos de derecho internacional<sup>21</sup>.**

**Ambas se desarrollan paralelamente, y las consecuencias de unas pueden incidir sobre las otras, aunque hay que confesar que el principal actor del derecho internacional es el Estado, y por ello las primeras pueden ser determinantes sobre las segundas.**

**Las relaciones internacionales pueden ser pacíficas o bélicas; de entre las pacíficas, las más importantes las constituyen las diplomáticas y las consulares, ambas desarrolladas a través de los órganos del Estado.**

**Para Maresca, una definición de las relaciones consulares debe contener dos principios esenciales: de un lado, el hecho del establecimiento en el territorio de un Estado de un órgano de otro que se rige por las normas de aquél; de otro, el ejercicio de unas funciones consulares por este órgano extranjero, que sólo puede estar basado en presupuestos de conveniencias políticas de ambos países y en premisas jurídicas que constituyen el Derecho consular en sentido general<sup>22</sup>; dicho autor las**

---

<sup>21</sup> Ejemplos de las relaciones interestatales son las diplomáticas, consulares, contactos y reuniones entre los diversos órganos y funcionarios de la administración de los Estados, así como su participación en organismos de interés común, etc. Ejemplos de las relaciones transnacionales son deportivas, científicas, artísticas, contractuales, religiosas, que realizan los nacionales de cada Estado.

<sup>22</sup> Abrisqueta, Op. cit., p. 164.

define como : "aquel modo especial que toman las relaciones entre dos Estados por razón de la existencia en el territorio de uno de ellos de órganos particulares del otro, destinados a ejercer funciones consulares"<sup>23</sup>.

Abrisqueta<sup>24</sup> las define como: "una parte de las relaciones internacionales destinadas a fomentar y proteger los intereses de un Estado en otro, y en especial los económicos, culturales, judiciales y referentes a la navegación aérea y marítima por medio de órganos adecuados, llamados consulados establecidos en países extranjeros, y todo ello con el fin de mantener la paz, la seguridad internacional y amistad entre los miembros de la comunidad internacional".

## **2. CORRELACION ENTRE LAS RELACIONES CONSULARES Y LAS RELACIONES DIPLOMATICAS.**

Entre las relaciones consulares y diplomáticas, existen diferencias y analogías y que son<sup>25</sup>:

---

<sup>23</sup> Maresca, Op. cit., p. 4.

<sup>24</sup> Abrisqueta, Op. cit., p. 175.

<sup>25</sup> Maresca, Op. cit., p. 6.

**1) Analogías.**

Entre las relaciones diplomáticas y las consulares existen, indudablemente, un conjunto de analogías por el mismo hecho de pertenecer ambas al ámbito de las relaciones internacionales.

a) El establecimiento de relaciones consulares entre dos Estados como el de relaciones diplomáticas, crea entre ellos un conjunto de obligaciones, facultades y órdenes que constituyen otras tantas situaciones jurídicas subjetivas del Derecho internacional.

b) Al igual que las relaciones diplomáticas, las consulares presuponen la existencia de la personalidad jurídica internacional entre quienes las establecen. Asimismo presuponen la existencia del derecho de legación consular, regulado por el Derecho internacional, que les faculta a enviar y recibir cónsules.

c) Sólo entre Estados que previamente se han reconocido, pueden existir y establecerse relaciones consulares, o diplomáticas, o ambas.

d) El establecimiento de relaciones consulares se realiza merced a la

existencia de órganos de carácter permanente; consulados y cónsules, sin que ello suponga negar la existencia de personal transitorio.

e) Las relaciones consulares, como las diplomáticas, tienen como finalidad primordial permitir el ejercicio de las atribuciones y facultades de estos órganos permanentes. Para las relaciones consulares es el *ne impediatur officum*, como para las diplomáticas el *ne impediatur legatio*.

## II) Diferencias.

a) Las relaciones diplomáticas están reguladas exclusivamente por el Derecho internacional, excepto en la vinculación interna entre el agente diplomático con el Estado de envío, mientras que las relaciones consulares tienen una parte importante de su ser regulado por el Derecho interno, puesto que los actos más típicos de la actividad consular también están destinados a la producción de efectos jurídicos en el ordenamiento interno del Estado que envía, del Estado receptor o bien en ambos paralelamente.

b) Las funciones consulares son funciones nacionales ejercidas en

**territorio extranjero. Por otro lado, el cónsul es órgano de las relaciones internacionales al igual que el agente diplomático, pero para la aplicación de su Derecho nacional en el Estado receptor.**

**c) El establecimiento de relaciones consulares, como de las diplomáticas, presupone el reconocimiento entre los Estados que las establecen, ya que las mismas deben establecerse por un acuerdo mutuo, expreso o tácito (art. 2,1).**

**d) El establecimiento entre relaciones consulares no presupone el de relaciones diplomáticas; a pesar de ello, el establecimiento de relaciones diplomáticas implica el de las relaciones consulares, salvo indicación en contrario (art. 2,2).**

**e) La ruptura de relaciones diplomáticas no entrañará, ipso facto, la de las relaciones consulares, ni la ruptura de éstas supondrá la de las relaciones diplomáticas, pudiendo existir unas y otras, independientemente (art. 2,3).**

**f) El establecimiento de relaciones consulares no presupone el de relaciones diplomáticas(31), aún incluso en el supuesto de que se faculte**

**a los funcionarios consulares el cumplimiento de actos diplomáticos (art. 17).**

**Además de lo anterior, las relaciones consulares y diplomáticas se complementan y se subordinan las unas a las otras.**

**La complementariedad existe en todos aquellos supuestos en que los órganos consulares deben llevar un determinado asunto a conocimiento de las autoridades centrales del país de residencia.**

**Aunque la mayoría de los tratados consulares reconocen la facultad de los funcionarios consulares de comunicarse con las autoridades centrales (32); limitan ésta: 1) a no haber tenido satisfacción por parte de las autoridades locales y a la inexistencia de Misión diplomática. El Convenio de Viena de 1963 recoge éste precepto reconocido unánimemente por el Derecho consular internacional, en el artículo 38, determinando que los funcionarios consulares podrán dirigirse en el ejercicio de sus funciones a las autoridades centrales competentes del Estado receptor, siempre que sea posible y en la medida en que lo permitan las leyes, reglamentos y usos, y los acuerdos internacionales correspondientes.**

**La subordinación de la oficina consular a la Misión diplomática nace del principio de unidad de acción en el exterior, que suele regir en toda buena administración. El jefe de Misión diplomática es el rector para la ejecución de la política exterior del Estado de envío en el receptor, y a él corresponde principalmente dar o transmitir ordenes recibidas del Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado de Envío. También es la Misión diplomática el nexo de comunicación entre las autoridades centrales del Estado de recepción y los consulados. En este sentido:**

**1) El jefe interino de una oficina consular será acreditado por la Misión diplomática ante el Ministerio del Exterior del Estado receptor (art. 15,2 del Convenio de Viena).**

**2) La misión diplomática comunicará al Estado receptor el orden de procedencia de los funcionarios de una oficina consular, así como de las modificaciones que se produzcan (art. 21 de Viena).**

**3) En la mayoría de los países, las exenciones y privilegios a los funcionarios consulares se concede a través de la Misión diplomática por las autoridades centrales, en especial, las exenciones fiscales y las exoneraciones de derechos de Aduanas.**



### **3. PRESUPUESTOS DE LAS RELACIONES CONSULARES.**

Para Vilarlño<sup>28</sup> existen presupuestos fácticos, y presupuestos jurídicos de las relaciones consulares.

i. Entre los fácticos se encuentran los Políticos, los Sociológicos y los Económicos.

Los políticos son (entre otros), razones de carácter histórico, ya sea por dependencia anterior a otro Estado, pertenencia a una misma área geográfica, comunión de ideologías, religiosas, etc.

Dentro de las sociológicas se hayan entre otras razones étnicas, culturales y movimientos turísticos considerables.

Y las económicas, puesto que de un gran tráfico comercial o económico pueden derivar problemas y situaciones importantes que precisan el establecimiento de relaciones consulares.

---

<sup>28</sup> Vilarlño, Op. cit., p. 28 y siguientes.

**ii. Los presupuesto jurídicos son: la personalidad jurídica internacional y el derecho de consulado.**

**a) LA PERSONALIDAD JURIDICA INTERNACIONAL.**

**El sujeto de las relaciones consulares está íntimamente ligado al de las relaciones internacionales de las que aquellas son parte.**

**En principio, el Estado es sujeto de las relaciones internacionales como titular de la soberanía territorial por la cual puede ejercitar el poder sobre las personas físicas y jurídicas que componen la nacionalidad y sobre aquellas extranjeras que se encuentran en su territorio.**

**Entre las excepciones a este principio se encuentran:**

**a.1 La Insurrección.**

**La rebeldía en el seno de un Estado, presenta diferentes fases o momentos, con consecuencias jurídicas diferentes cada una en el derecho internacional. La primera es la simple rebeldía, sin consecuencias internacionales; no da derecho a los rebeldes a ser reconocidos**

**internacionalmente. Es un simple hecho interno de un Estado en que los demás no deben intervenir, so pena de ser acusados de injerencia en los asuntos internos del que la padece.**

**Cuando el rebelde sólo ha podido ocupar el mar, surge la insurgencia teoría puramente norteamericana, que debe poseer verdadero carácter de guerra civil en el mar. Los insurgentes no poseen, como los rebeldes, personalidad dentro del Derecho internacional, pero no deben ser tratados como piratas, sino como prisioneros de guerra, en caso de ser capturados.**

**Cuando la insurrección va acompañada de la beligerancia, el insurrecto posee ya una personalidad, aunque limitada al hecho de la insurrección y de la guerra, dentro del Derecho internacional.**

**En ningún caso los insurrectos, beligerantes o no, poseen derecho de legación consular (ni diplomática) activa o pasiva, aunque la práctica internacional admite que el insurrecto, cuando ha sido declarado el estado de beligerancia, pueda mantener contactos con otras naciones.**

## **a.2 El reconocimiento como nación y el gobierno en el exilio.**

Dicho concepto fue aplicado por los Aliados durante la Gran Guerra, de la misma forma que durante la segunda guerra mundial, en donde se procedió al reconocimiento de los gobiernos en el exilio.

Aunque<sup>27</sup> unos y otros tuvieron derecho de legación diplomática y consular activa y pasiva en los países aliados, y, según avanzaba la guerra, incluso en algunos neutrales, puede afirmarse que, como tales comités y gobiernos sin territorio, pueda reconocérseles como sujetos plenos del derecho de legación consular.

### **a.3 El nuevo Estado no reconocido.**

Mientras el nuevo Estado no haya sido reconocido, su calidad de tal no es admitida por la sociedad internacional y, en consecuencia, carece de derecho activo y pasivo de legación diplomática y consular y de responsabilidad internacional. El acto de reconocimiento es el acto de nacimiento de un nuevo Estado.

**Contra el reconocimiento como acto individual de los Estados se ha**

---

<sup>27</sup> Abriquets, Op. cit., p. 173.

levantado la actual práctica de que el nuevo solicita su ingreso en las organizaciones internacionales, y desde que es admitido ya goza del derecho de legación consular y diplomática.

#### **a.4 Reconocimiento de Gobierno.**

La doctrina tradicional del reconocimiento establece que mientras un gobierno nacido de una revolución no es reconocido, no puede ejercer los derechos que el Derecho internacional le otorga, en especial el derecho de legación, tanto diplomática como consular.

Contraria a ésta postura, se encuentra la doctrina Estrada, seguida por México, por virtud de la cual el país que la sigue se limita a mantener o romper relaciones con aquel que ha advenido el nuevo gobierno revolucionario.

En todo caso, se acepte una u otra doctrina, el gobierno de facto no posee el derecho de legación ni diplomática ni consular, y éste sólo lo ejerce también de facto.

#### **a.5 El Estado del Vaticano.**

**El Vaticano ejerce hoy en día su derecho de legación diplomática activa y pasiva.**

**Sin embargo, se ha planteado la cuestión de si el Estado del Vaticano, dadas sus especiales características, puede ejercer el derecho de legación consular. Teniendo en cuenta los intereses de especial naturaleza que la Santa Sede protege, no cabe duda que, con el consentimiento del Estado territorial, el Vaticano está legitimado para crear oficinas consulares.**

**El hecho de que en la Conferencia de Viena de 1963 participase una delegación del Vaticano, y la declaración de su presidente, no dejan lugar a dudas de la plena posibilidad jurídica de que la Santa Sede es sujeto de las relaciones consulares y puede ejercer, cuando mejor le convenga, el derecho de legación consular activo y pasivo, en defensa de sus intereses y de sus propios nacionales, así como cumplir las funciones consulares.**

#### **b) EL DERECHO DE LEGACION CONSULAR.**

**Hay opiniones encontradas sobre éste punto. Hay quiénes lo niegan,**

como Oppenheim y Zorn<sup>28</sup>, puesto que para ellos éste derecho nace solamente de los tratados o convenios firmados libremente por el Estado; y por otra parte, la doctrina francesa y la española lo afirman categóricamente, es decir para los primeros existe desde que hay reconocimiento de Estados, pero sólo se hace efectivo y obligatorio cuando se ha llegado a un concierto entre las naciones interesadas, acuerdo que puede ser expreso, caso de la firma de un tratado bilateral o de la adhesión o ratificación de un convenio multilateral o tácito por el hecho de admitir la apertura de una oficina consular en su territorio; para los segundos éste es una inmediata consecuencia de la libertad de tránsito y establecimiento de que goza el individuo, así como la libertad de emigración.

Abrisqueta<sup>29</sup> se une a estos argumentos, y concluye que éste derecho surge desde el momento en que un país accede como miembro de la comunidad internacional, y lo denomina derecho activo de legación consular, correspondiéndole a su vez un deber, y surgiendo así el deber de legación pasiva a cargo del Estado receptor.

Para ejercitar éste derecho, es imprescindible el consentimiento del

---

<sup>28</sup> Citado por Abrisqueta, Op. cit., p. 167.

<sup>29</sup> Loc. cit, p. 168.

**Estado o Estados con el deber de legación consular (derecho pasivo de legación consular), el cual se acordará por medio de un tratado, convenio o acuerdo (forma expresa) o tácitamente.**

**Sin embargo debemos matizar estos argumentos junto con Vilaríño<sup>30</sup> en el sentido de que más que tratarse de un derecho subjetivo, es una facultad, puesto que no va correlacionado con un deber, es decir, a ningún sujeto se le puede obligar a enviar o a recibir órganos diplomáticos o consulares.**

**Este Derecho pasivo de legación consular puede acordarse ampliamente y sin restricciones o limitarse, en cuyos supuestos podrá aplicarse la reciprocidad a éstas limitaciones<sup>31</sup>, principio acogido por el Convenio de Viena Sobre relaciones Consulares en su artículo 72 que a la letra dice:**

**"1. El Estado receptor no hará discriminación alguna entre los Estados al aplicar las disposiciones de la presente Convención.**

---

<sup>30</sup> Vilaríño, Op. cit., p. 37.

<sup>31</sup> Así la ex-Unión Soviética estableció en 1938 el llamado principio de equivalencia consular para reorganizar sus relaciones consulares en ciertos Estados, sobre todo en Gran Bretaña, Italia y Suecia, bajo la base de la estricta paridad, comprometiéndose cada uno de éstos a no establecer en la Unión Soviética más consulados que los que este país estableciese en el otro.



**2. Sin embargo, no se considerará discriminatorio:**

a) que el Estado receptor aplique restrictivamente cualquiera de las disposiciones de la presente Convención, porque a sus oficinas consulares en el Estado que envía les sean aquellas aplicadas de manera restrictiva.

b) que por costumbre o acuerdo, los Estados se concedan recíprocamente un trato más favorable que el establecido en las disposiciones de la presente Convención".

El Derecho de legación consular tiene sus excepciones al verse limitado por razones de importancia, por uno o varios países que no deseen mantener relaciones consulares con el otro, pero ello sólo es una excepción limitada en el espacio y en el tiempo, y de ninguna forma implica su inexistencia. Un miembro de la comunidad internacional no puede de forma absoluta y sistemática negarse al ejercicio de ese derecho por parte de los demás miembros, so pena de ser excluido de ella, porque implicaría negar este derecho y romper cualquier vínculo con los demás miembros de la misma.

El Derecho de legación consular es independiente del de legación

diplomática. Aunque las relaciones diplomáticas entre dos Estados presuponen la posibilidad de establecimiento de relaciones consulares, dos o más Estados pueden establecer éstas sin que previamente hayan establecido aquellas. En todo caso, la ruptura de relaciones diplomáticas no entraña la de las consulares, ni el establecimiento de éstos presupone el de aquellas, situación que está consagrada en la Convención de Viena de 1963<sup>32</sup>.

## **B. LA INSTITUCION CONSULAR.**

### **1. NATURALEZA JURIDICA.**

---

<sup>32</sup> Artículo 2o: "1. El establecimiento de relaciones consulares entre Estados se efectuará por consentimiento mutuo.

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

3. La ruptura de relaciones diplomáticas no entrañará, ipso facto, la ruptura de las relaciones consulares."

Artículo 17: "1. En un Estado en que el Estado que envía no tenga Misión diplomática y en el que no esté representado por la de un tercer Estado, se podrá autorizar a un funcionario consular, con el consentimiento del Estado receptor y sin que ello afecte a su status consular, a que realice actos diplomáticos. La ejecución de esos actos por un funcionario consular no le concederá derecho a privilegios e inmunidades diplomáticos.

2. Un funcionario podrá, previa notificación del Estado receptor, actuar como representante del Estado que envía cerca de cualquier organización Intergubernamental. En el cumplimiento de esas funciones tendrá derecho a gozar de todos los privilegios e inmunidades que el Derecho Internacional consuetudinario o los acuerdos internacionales concedan a esos representantes. Sin embargo, en el desempeño de cualquier función consular no tendrá derecho a una mayor inmunidad de jurisdicción que la reconocida a un funcionario consular en virtud de la presente Convención".

A fin de poder definir la Institución Consular, es preciso determinar primeramente su naturaleza jurídica.

El Cónsul goza desde luego de carácter público, como mandatario de un Estado, se encuentra encargado de una misión de interés público. Pero es aquí en donde surgen las controversias y la disparidad en los tratadistas sobre si este carácter público, se equipara al carácter de Ministerios Públicos que gozan los Agentes Diplomáticos.

Algunos autores, como Cussy, Steck, Pinheiro-Ferreira, Clerck et de Vallat<sup>33</sup>, conceden al Cónsul el mismo carácter representativo que al Agente diplomático. No ven diferencia esencial entre ambas especies de Agentes, y los consideran iguales dentro de cada uno de sus respectivas atribuciones.

Ciertos autores como Bluntschli, Heffter, Moser, Riquelme y Martens<sup>34</sup>, sostienen un criterio intermedio, viendo en los Cónsules una categoría especial de Ministerios públicos de un orden inferior.

---

<sup>33</sup> Citado por Ginés Vidal, Tratado de Derecho Diplomático, (Madrid: Editorial Reus, 1925), p. 146.

<sup>34</sup> Loc. cit., p. 147.

La gran mayoría de los juristas del siglo XIX no le conceden el carácter de representativo (diplomático), aún reconociendo que ostentan un carácter público que envuelve determinados derechos. Vattel<sup>35</sup>, dice rotundamente que el Cónsul no puede pretender las prerrogativas del Ministro Público; admite, sin embargo, que debe gozar de la protección del Derecho Internacional, al estar encargado de una misión del Estado, y recibido, con ese carácter, en el país en que reside. Wicquefort<sup>36</sup>, no le atribuye otro carácter que el de agentes mercantiles y de jueces de comercio.

Foignet se suma a aquellos autores que les niegan cualquier carácter de representatividad<sup>37</sup>, al establecer las diferencias entre éstos y los agentes diplomáticos: "*la différence capitale parmi les deux est la suivante: Les agents diplomatiques ont pour mission principale de représenter un Etat auprès d'un autre Etat: le rôle des consuls n'est pas de représenter l'Etat, mais le protéger les intérêts provés des nationaux établis á l'étranger.*"; después señala otras más para confirmar lo anterior: "*2. Les agents diplomatiques sont accrédités auprès du gouvernement étranger par des*

---

<sup>35</sup> Citado por Vidal, Op. cit, p. 147.

<sup>36</sup> Citado por Luis Albertini, Derecho Diplomático (París: Librería de Rosa y Bouret, 1868), p. 203.

<sup>37</sup> René Foignet, Manuel de Droit International Public (París: Librairie Arth. Rousseau, 1920), p. 293.

*lettres de creance : les consuls ne sont pas accrédités auprès du gouvernement étranger, ils ne sont pas munis de lettres de créance, mais d'une patente ou commission qui constate leur qualité ou l'étendue de leurs pouvoirs. 3. Les agents diplomatiques entrent en fonctions après la remise solennelle de leur lettre de créance au souverain territorial; les consuls à partir du moment où l'exequatur leur est accordé par le gouvernement étranger. 4. La mission diplomatique cesse par la mort ou le changement de souverain et par la guerre; il n'en est pas de même de la mission consulaire. 5. Lorsqu'un agent diplomatique est déplacé, il reçoit de son gouvernement des lettres de rappel dont il fait remise solennelle au souverain près duquel il était accrédité, qui lui remet en échange des lettres de créance. L'usage des lettres de rappel n'existe pas pour les consuls ni celui des lettres de récréance. 6. Les agents diplomatiques jouissent d'immunités considérables qui ne sont pas accordées aux consuls."*

A pesa de ello, Foignet hace una crítica interesante a la propuesta de reforma<sup>38</sup> dirigida contra la organización de los consulados franceses; al respecto señala: "*La principal grief dirigé contre l'organisation actuelle était que le consul fonctionnaire s'occupait beaucoup plus du côté administratif*

---

<sup>38</sup> Foignet, Op. cit., p. 272.

*et politique, que du côté commercial de sa mission, pour lequel, d'ailleurs, il n'avait aucune aptitude. Il serait plus utile, a-t-on dit, pour le commerce d'exportation, de charger des fonctions de consuls des commerçants; ils sont plus à même que tout autre de fournir des indications utiles aux commerçants de France et de leur montrer la voie des débouchés nouveaux. Comme complément logique des réformes proposées, on demandait d'enlever le service des consulats au Ministère des Affaires étrangères pour le rattacher au Ministère du Commerce.*

*Ces projets n'ont pas abouti. Les objections qu'ils ont fait naître au sein de la commission étaient bien de nature à les faire écarter".*

*Por su parte, el mencionado autor agrega lo siguiente: "On a fait remarquer, avec raison, que la fonction principale du consul est de protéger les intérêts des nationaux qui s'éloignent à l'étranger. Ils ne sont pas et ne doivent pas être, comme on l'a prétendu, les agnets d'affaires des commerçants. Or des consuls commerçants n'auraient pas une autorité suffisante por défendre les droits et les intérêts de nos nationaux auprès des autorités locales étrangères.*

*Et puis, les consuls sont obligés de remplir à l'égard de leurs*

*nationaux certaines fonctions administratives, souvent fort délicates: dans certains pays, nous verrons qu' ils ont des attributions judiciaires assez étendues. Les consuls commerçants, étrangers aux connaissances juridiques, porraient bien difficilement remplir ces fonctions".*

Por su parte, Vidal<sup>39</sup> expresa que si bien es cierto que los Cónsules no poseen el carácter representativo absoluto, si tienen una especie de delegación de diversas atribuciones del Estado, que son atributo de la soberanía; "El Cónsul -continúa- podría difícilmente asumir tan varias y complejas funciones, si no representa algo (sic) del Poder público de su nación. El Estado que le concede autorización para desempeñar su cometido en propio territorio y le reconoce determinadas prerrogativas, ve en él alguna cualidad procedente del Gobierno que lo nombra; en las gestiones de protección que practica cerca de las autoridades locales, si éstas escuchan y atienden sus indicaciones, es en atención al Estado que los coloca en su lugar. Tienen pues, un aspecto representativo que es imposible desconocer, más reducido, menos visible y de otro orden que los Agentes diplomáticos, pero no por eso despreciable. Su representación es de carácter marcadamente administrativo, no comprende la totalidad de la

---

<sup>39</sup> Op. cit. p. 150.

**personalidad jurídica."**

**El problema en si gira sobre las diferentes concepciones históricas que se han venido gestando sobre la Institución Consular, pues como bien señala Vilarifo<sup>40</sup>, "A diferencia de la Diplomacia, la institución consular no responde a un mismo significado conceptual a lo largo de su evolución histórica, en razón de las formas de su establecimiento y del contenido funcional", es decir la palabra Cónsul durante la historia ha tenido un sentido multívoco, y a nuestro juicio, esto ha contribuido a que los autores que la han estudiado caigan en confusiones<sup>41</sup>, y que por motivos políticos, económicos y sociológicos pierden algunas funciones, o recuperan otras, y otras últimas se conservan indefinidamente. Situación que se ve claramente reflejado en las concepciones que sobre los cónsules tienen algunos autores citados en párrafos anteriores, puesto que son algunos de finales del siglo pasado, o principios del presente, y en aquellas épocas, la institución estaba regulada más que por convenciones firmadas por gran parte de la comunidad internacional, por la costumbre internacional, tratados entre dos Estados, o en última instancia el propio Estado de envío**

---

<sup>40</sup> Vilarifo, Op. cit., p. 104.

<sup>41</sup> Tal es el caso de los Cónsules Romanos, que eran los Supremos Magistrados en Roma durante la época clásica.



tenía que someterse a la regulación que le diese el Estado receptor. Lo anterior aunado a que el cónsul encarna la propia institución, es decir, el término cónsul en su sentido genérico ha servido para designar a todos los funcionarios consulares sin tener en cuenta su categoría, y por otro lado en su sentido específico hace referencia a una categoría particular de funcionario del servicio consular. Además de que dichas concepciones históricas se les analiza a la luz de categorías modernas.

Por otro lado siempre ha sido desdeñado su estudio y por ello no posee el mismo nivel de abstracción que la institución diplomática.

A pesar de lo anterior, hay una constante que destaca durante su evolución histórica, y es "la tutela de los connacionales y sus intereses del Estado o ente político que lo nombra, y que supone la facultad de aplicar el orden jurídico del Estado representado, sumado a que sin bien es cierto que nos encontramos ante un caos de concepciones, el cónsul constituye indiscutiblemente un órgano representante del Estado de envío, con una personalidad jurídica total, no parcial como lo afirma Vidal Y Saura<sup>42</sup>; puesto como señala Zourek<sup>43</sup>, el cónsul ejerce facultades soberanas del

---

<sup>42</sup> Op. cit., p.48

<sup>43</sup> Jaroslav Zourek, Le Statut et les Fonctions des Consuls (Pays-Bas, 1962), p. 432.

**Estado de envío, sin que por ello -continúa- tenga un carácter diplomático.**

La opinión de Zourek coincide con varios autores, en el sentido de que pretenden deslindar tajantemente las funciones políticas de los diplomáticos, con la de los cónsules que son más bien de carácter comercial<sup>44</sup>.

Opuesto al criterio anterior se encuentra Torroba<sup>45</sup>, quien afirma que si bien las funciones diplomáticas no son de índole distinta u opuestas de las consulares, también es cierto que no son idénticas, puesto que si lo último fuese acertado, bastaría con un sólo órgano<sup>46</sup>; y, además, aún reconociendo esa diversidad de funciones, no se puede olvidar que la acción del Estado en sus relaciones internacionales es una e indivisible, y en tal caso los cónsules enviados forman parte integrante de la

---

<sup>44</sup> Vid. Vilaríño, Op. cit., p. 107 y siguientes; véase también Sepúlveda, Op. cit., p. 168.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Cuestión que a nuestro punto de vista no es tan descabellado para un futuro, puesto que si ya se ha creado en nuestra legislación la figura del Servicio Exterior Mexicano, la cual es definida por la Ley Orgánica, que lleva el mismo nombre, y que en su artículo 1o. lo define como "la organización permanente destinada a salvaguardar los intereses nacionales en el extranjero y a representar a México ante los Estados extranjeros con los que mantiene relaciones, así como ante los organismos y reuniones internacionales que participe". Que si bien es cierto que esta dividido en Ramas, estas ya conforman una sola institución y además ambas constituyen una simbiosis, y por otro lado, a la institución diplomática se le otorgan atribuciones consulares. Lo anterior aunado al incremento de las relaciones comerciales internacionales entre los Estados, ya no de modo individual, sino que en forma de bloques traducidos en comunidades económicas o en tratados del Libre Comercio. Vedrossa, al efecto señala que "La antigua separación estricta entre diplomáticos y cónsules ya no subsiste, ya que en distintas embajadas y legaciones hay secciones consulares. Vid. Alfred Vedrossa, Derecho Internacional Público, 4a ed.; Madrid:Editorial Aguilar, 1974), p. 272.

representación del Estado que los nombra, ejerciendo así una función pública y representativa, complementaria de la diplomacia, siendo pues de la misma naturaleza, aunque de distinto grado.

Para reforzar lo anterior, cabe citar al efecto el propio artículo 17 de la Convención de Viena de 1963, que a la letra dice: "En un Estado en que el Estado que envía no tenga misión diplomática y en el que no esté representado por la de un tercer Estado, se podrá autorizar a un funcionario consular, con el consentimiento del Estado receptor y sin que ello afecte a su status consular, a que realice actos diplomáticos. La ejecución de esos actos por un funcionario consular no le concederá derecho a privilegios e inmunidades diplomáticas.

Un funcionario consular podrá, previa notificación del Estado receptor, actuar como representante del Estado que envía cerca de cualquier organización intergubernamental. En el cumplimiento de esas funciones tendrá derecho a gozar todos los privilegios e inmunidades que el derecho internacional consuetudinario o los acuerdos internacionales concedan a esos representantes. Sin embargo, en el desempeño de cualquier función consular no tendrá derecho a una mayor inmunidad de jurisdicción que la reconocida a un funcionario consular en virtud de la presente Convención."

## **2. CONCEPTO.**

**Las diferentes concepciones que se tienen sobre el consulado, muestran claramente la época en que fue definida la institución.**

**Según Prajder-Foedére<sup>47</sup>, el Cónsul, "es un agente oficial permanente que un Estado establece en las ciudades y puertos extranjeros que considera conveniente, con la misión de velar por los intereses del comercio de su país, prestar asistencia y protección a sus nacionales comerciantes, viajeros, navegantes y otros; desempeñando respecto a ellos ciertas funciones administrativas y judiciales; ejercer la policía de navegación; suministrar cuantos datos e informes puedan interesar a su Gobierno para tenerlo al corriente del movimiento industrial y comercial de las comarcas extranjeras, y, en general, ejecutar las ordenes que reciba de su Gobierno por el conducto competente, de acuerdo con los Convenios, los usos consuetudinarios y el Derecho internacional".**

**Para Vidal<sup>48</sup>, el Cónsul es "un funcionario útil a sus compatriotas,**

---

<sup>47</sup> Citado por Vidal, Op. cit., p. 144.

<sup>48</sup> Vidal, Op. cit., p. 149.

que asume las atribuciones correspondientes a diversos organismos administrativos de su propio país, y las ejerce con sus nacionales, sin necesidad, muchas veces, de contacto alguno con las autoridades locales".

Para Albertini<sup>49</sup>, Los cónsules: "Son unos agentes encargados, por su gobierno, de proteger, en el extranjero, los intereses del comercio y de la navegación de sus nacionales; de favorecerlos en las dificultades que puedan presentarseles, y por fin, de suministrar a las autoridades de su país todos los datos y documentos relativos al movimiento mercantil e industrial del Estado en el que se hallan establecidos".

A nuestro juicio una definición más precisa, es la que concibe Vilaríño<sup>50</sup> ya que se acerca más al perfil del cónsul moderno, y es: "Una institución jurídico-Internacional que consiste en el establecimiento de un órgano de la administración pública de un Estado (oficina consular), específico para su actividad en el exterior, en el territorio de otro, por acuerdo entre ambos, con el objeto principal de asistir y proteger a sus nacionales y posibilitarles, en la medida de lo permitido por el derecho internacional y el Estado de residencia, el ejercicio de sus derechos

---

<sup>49</sup> Albertini, Op. cit., p. 201.

<sup>50</sup> Vilaríño, Op. cit., p. 113 y 114.

ciudadanos y el regirse por su ordenamiento jurídico, ocupándose, asimismo, de la protección de los intereses *-iure gestionis-* del Estado enviante, y prestar los servicios que puedan solicitar los nacionales del Estado de residencia u otras personas que en éste se encuentren, procurando, ante todo ello, fomentar y desarrollar las relaciones mutuas.

### 3. INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS CONSULARES.

Para Zourek<sup>51</sup> los privilegios consulares son: "los beneficios concedidos por excepción a la ley común que rigen la condición jurídica de otros habitantes del territorio y de residentes extranjeros"; mientras que las inmunidades constituye "la no aplicación de la jurisdicción nacional en materia civil, penal o administrativa", aclarando en palabras de Zourek "*mais il faut souligner que les privilèges, aussi bien que les immunités, reposent sur le droit*".

Sin embargo, en cuanto al primer término, Borzi<sup>52</sup> señala que existen dos vocablos, el primero es privilegio, y el segundo es prerrogativa, y

---

<sup>51</sup> Zourek, Op. cit., p. 437.

<sup>52</sup> María Angélica Borzi, Inmunidades y Privilegios de los Funcionarios Diplomáticos (2a. ed.; Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1982), p. 42.

agrega que ambos se utilizan indistintamente; mas en cambio, existen diferencias entre ambos; puesto que el privilegio es una gracia o exención que se concede a uno y no a otro, pero ello puede ser arbitrariamente, en cambio la prerrogativa es lo mismo, pero con el aditamento de que esa situación especial va anexa, regularmente, a una dignidad, empleo o cargo; por lo que siguiendo a la citada autora, usaremos el segundo vocablo.

Fuera de las prerrogativas e inmunidades, los funcionarios consulares pueden gozar de las diversas ventajas concedidas por simple cortesía, las cuales según el mismo autor, no entran en el marco del Derecho Internacional.

El fundamento de las inmunidades consulares<sup>53</sup> es, a diferencia de las diplomáticas, que son inherentes al agente diplomático, conceder al funcionario consular la independencia necesaria frente al poder del Estado en que reside y a cuyas leyes, aunque debe respetarlas, no puede quedar totalmente sometido; a pesar de ello, la tendencia actual es la de equiparar las prerrogativas e inmunidades consulares con las diplomáticas<sup>54</sup>. Para

---

<sup>53</sup> Abrisqueta, Op. cit., p. 283.

<sup>54</sup> Loc. cit., p. 195

**Zourek<sup>55</sup> el fundamento de las prerrogativas e inmunidades consulares se encuentra en el carácter del cónsul en tanto que es representante del Estado, y por otra parte, en el interés de los Estados a hacer posible y a facilitar el ejercicio de las funciones consulares. Fundamento teórico que es pues el mismo que el de los privilegios e inmunidades diplomáticas.**

**Las fuentes sobre las cuales descansan las prerrogativas e inmunidades consulares son la Costumbre internacional, los tratados internacionales, y por último el derecho y las costumbres nacionales del Estado de residencia, sin que ello implique que dichas fuentes sean contemporáneas entre sí.**

**El artículo 71 del Convenio de Viena ha recopilado la normatividad y doctrina tradicionales, que establecen que cuando un funcionario consular está vinculado con el Estado receptor, por poseer su nacionalidad o ser residente permanente en su territorio, no puede gozar las mismas prerrogativas e inmunidades, que en ningún caso le concederían una absoluta independencia, ya que sus vínculos son más fuertes que la investidura consular.**

---

<sup>55</sup> Zourek, Op. cit., p. 438.



**Entre los prerrogativas e inmunidades que les corresponden se encuentran:**

**a) Inmunidad de jurisdicción por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones.<sup>64</sup>**

**b) Inviolabilidad personal y la protección necesaria para el ejercicio de sus funciones.**

**c) No deponer ante los tribunales sobre hechos relacionados con el ejercicio de sus funciones, ni presentar documentos oficiales referentes a estos hechos.**

**d) También podrán negarse a deponer como expertos respecto a las leyes del Estado mandante.**

**e) Obligación del Estado de residencia de comunicar al de envío el**

---

<sup>64</sup>A este respecto, el principio enunciado por el presidente de la Suprema Corte de Estados Unidos, Marshall, en el caso clásico de *Schooner Exchange*, donde una nave de guerra francesa, en comisión, fue embargada al entrar en un puerto de Estados Unidos:

"Un soberano que en ningún sentido es responsable ante otro; y que está obligado por compromisos del carácter más alto no debe degradar la dignidad de su nación colocándose él o sus derechos soberanos dentro de la jurisdicción de otro, puede suponerse que entra en un territorio extranjero...con la confianza de que las inmunidades pertenecientes a su situación soberana independiente...quedan reservadas por inaplicación y serán extendidas a él". (*Schooner Exchange vs. McFaddon* 11 U.S: (7 Cranch) 116, p. 137 (1812)).

**arresto, detención preventiva o instrucción de un proceso penal a ese funcionario, caso en el cual, las diligencias se practicarán de manera que se perturbe lo menos posible el ejercicio de las funciones consulares.**

**Los demás miembros de la oficina consular y los miembros de su familia, así como los miembros de la familia del funcionario consular que sean nacionales o residentes permanentes del Estado receptor, no gozarán de prerrogativas e inmunidades más que en la medida que dicho Estado se los conceda.**

**Los funcionarios consulares por su parte, gozan entre otros de los siguientes privilegios e inmunidades:**

- a) Protección especial,**
- b) Inviolabilidad personal,**
- c) Notificación en caso de arresto, detención o de persecución penal,**
- d) Inmunidad de jurisdicción,**
- e) Especiales consideraciones en caso de tener que testificar,**
- f) Exención de inmatriculación en los registros de extranjeros,**

- g) Exención del régimen de seguridad social,**
- h) Exoneraciones fiscales, franquicias aduaneras e inspección de sus equipajes,**
- i) Exoneraciones fiscales y permisos de exportación de los bienes dejados por un funcionario consular fallecido,**
- j) Exención de prestaciones personales.**

#### **4. FUNCIONES CONSULARES.**

Las funciones consulares han descansado durante toda la historia evolutiva del Consulado en el Derecho Internacional Consuetudinario en un principio, para después venir a gestarse en tratados internacionales así como en ordenamientos internos de cada Estado; sin embargo gran parte del contenido de dichos tratados y ordenamientos, provienen de costumbres que se han venido arraigando, desde los comienzos de la institución, como lo es la protección de los nacionales.

La doctrina internacionalista, suele clasificar las funciones consulares en tres grandes rubros<sup>57</sup>: funciones de protección, funciones

---

<sup>57</sup> Abrisqueta, Op. cit., p. 328.

**de información y funciones administrativas.**

**Para Maresca<sup>58</sup> las funciones consulares se clasifican según el criterio que se adopte para formularlas, los que pueden ser:**

**a) Por las normas que las regulan: Las funciones pueden ser de derecho consuetudinario o de derecho convencional.**

**b) Por el ordenamiento jurídico que determina su contenido: pueden ser funciones regidas por el Derecho del Estado de envío, por el del receptor o por ambos.**

**c) Por los beneficiarios: Pueden ser de los súbditos del Estado de envío o de otras personas que no posean su nacionalidad<sup>59</sup>.**

---

<sup>58</sup> Maresca, Op. cit., p. 335.

<sup>59</sup> Ejemplo de ello es el que establece el Tratado de la Unión Europea al contemplar la llamada "ciudadanía de la Unión", que se encuentra en el artículo 8.C del texto modificado del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que reza: "Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Antes del 31 de diciembre de 1993, los Estados miembros establecerán entre sí las normas necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección".

A su vez, el artículo 1.8 del Tratado de la Unión Europea dice: "Las misiones consulares y diplomáticas de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en los terceros países y en las conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes adoptadas por el Consejo.

Intensificarán su cooperación intercambiando información, procediendo a valoraciones comunes y contribuyendo a la ejecución de las disposiciones contempladas en el artículo 8.C del Tratado constitutivo de la Comunidad europea".

Vid. José María Gil-Robles, Los Derechos del Europeo. Madrid: Incipit Editores. 1993. p. 289 y siguientes.

d) Por el impulso motor pueden ser funciones realizadas *ex officio*, a instancias de los nacionales del Estado de envío o del de recepción o a requerimiento de las autoridades locales.

e) Por su naturaleza intrínseca pueden ser:

Funciones de carácter general o político,

Funciones mercantiles,

Funciones de protección o asistencia de los nacionales (en la que se profundizará en el siguiente capítulo),

Funciones administrativas en sentido estricto,

Funciones de registro civil,

Funciones notariales,

Funciones jurisdiccionales,

Funciones relativas a la navegación,

Funciones relativas al servicio militar, y

Funciones relativas a las relaciones culturales.

El Convenio de Viena sobre relaciones consulares de 1963 (art. 5º), por su parte señala las siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

**i) representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los reglamentos 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;**

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

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

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



leyes y reglamentos del Estado que envía;

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

La Ley del Servicio Exterior Mexicano en su artículo 44, y su Reglamento, en su artículo 57 prevén en términos generales las siguientes funciones consulares: fomentar el intercambio comercial con nuestro país; ejercer funciones de oficiales de registro civil en actos que conciernen a los mexicanos; ejercer funciones notariales para actos y contratos que deban surtir efectos en México; impartir protección a los mexicanos residentes en sus respectivas jurisdicciones; actuar como auxiliares de los jueces de la república y de los Agentes del Ministerio Público Federal; legalizar firmas; expedir certificaciones sobre la existencia de leyes mexicanas; efectuar certificaciones sobre la existencia de sociedades extranjeras; ejecutar actos administrativos que requiera el ejercicio de sus funciones y actuar como delegados de las demás Dependencias del Ejecutivo, en los casos previstos por las leyes o por ordenes expresas de la Secretaría de Relaciones

**Exteriores; cooperar con las misiones diplomáticas mexicanas; rendir informes sobre la situación económica del distrito consular en donde se encuentran establecidas; difundir la cultura mexicana y ejecutar los actos y comisiones que les encomiende la Secretaría de Relaciones Exteriores.**

### **CAPITULO III**

## **LAS RELACIONES ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS Y LA INSTITUCION CONSULAR**

### **A. BREVE SINOPSIS DE LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y MEXICO.**

#### **1. INICIO DE LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.**

La<sup>60</sup> firma de los Tratados de Córdoba entre el Jefe Político y Capitán General enviado por España, Juan O'Donojú y Agustín de Iturbide, aceptando la independencia de México y asumiendo, en términos generales el Plan de Iguala, no terminó con el problema del reconocimiento oficial de

---

<sup>60</sup> Modesto, Seara, Política Exterior de México (3a. ed.; México: Editorial Haría, 1985), p. 37 y siguientes.

**la independencia de México por parte de España, pues las Cortes españolas desconocieron, el 12 de febrero de 1821, los Tratados de Córdoba.**

**Habrían dos intentos de recuperación del dominio por parte de España en México: el primero en 1823, sucedía a la decisión de la Santa Alianza de apoyar el restablecimiento del absolutismo en España, quedándose en intentona; el segundo, fue la expedición del brigadier Isidro Barradas, que llegó al frente de tres mil hombres, tomó Tampico, y acabó rindiéndose ante Santa Anna, el 11 de septiembre de 1829. Los esfuerzos realizados por México para obtener el reconocimiento español de la independencia, unos más o menos de forma directa y otros a través de terceros países, no habían tenido éxito; hasta que, unos meses después de la muerte de Fernando VII, España cambió de actitud y con la firma del Tratado de Paz y Amistad del 28 de diciembre de 1836, se normalizaron las relaciones. Aunque tuvieron que pasar treinta años para que llegara a México el primer embajador español, el marqués Calderón de la Barca.**

**Estados Unidos reconoce a México independiente el 23 de enero de 1823.<sup>81</sup>**

---

<sup>81</sup>Es importante recordar aquí la labor negativa de Joel R. Poinsett hacia nuestro país.

**La soberana Junta Gubernativa del Estado Mexicano, constituyó una comisión, encargada de analizar las perspectivas de la política exterior mexicana para formular las recomendaciones adecuadas.**

**La comisión estuvo integrada por Don Juan Francisco de Azcárate, el Conde de Casa de Heras, y Don José Sánchez Enciso, los cuales redactaron su informe, que fue presentado el 29 de diciembre de 1821 a la Junta.**

**El informe clasificó las relaciones exteriores de México en función de: a) la naturaleza, b) la dependencia, c) la necesidad y d) la política. En el primer grupo incluyó a las naciones limítrofes en toda la extensión de la América, de mar a mar, es decir, tribus de Indios, anglo americanos, Guatemala y Rusia. En la segunda categoría quedaban Cuba, Puerto Rico, Filipinas y las Marianas. En la tercera, la Santa Sede; y en la cuarta, España, Francia y los países hispanoamericanos.**

**México pierde para los Estados Unidos, gran parte de su Territorio Nacional; primero, con la independencia de Texas, luego, tras la guerra con Estados Unidos, que concluye con el tratado de Guadalupe Hidalgo, y finalmente con la venta realizada en el Tratado de la Mesilla.**

## **2. INDEPENDENCIA DE TEXAS.**

**El expansionismo norteamericano había ya preocupado a España, que trató de frenarlo mediante una concesión, la venta de las Floridas y la fijación de las fronteras en el Tratado Adams-Onís de 1819, y también mediante ciertas medidas preventivas consistentes en fomentar el establecimiento de colonos, en las vacías tierras limítrofes, política que tuvo escaso éxito, y no sólo no frenó la infiltración de colonos anglosajones, sino que la facilitó.**

**El gobierno del México independiente prosiguió con la misma política de fomento del establecimiento de colonos sin tomar las debidas precauciones, y ello fue sentando las bases del movimiento secesionista, cuya realización era ya sólo cuestión de tiempo. La tendencia se reforzaba con las insinuaciones, más o menos explícitas, del gobierno de Estados Unidos, acerca de la posibilidad de la compra de Texas. Cuando finalmente se tomaron medidas de control con la ley de 6 de abril de 1830 y se hizo a Texas dependiente de la federación en estas cuestiones, el mismo tiempo que se prohibía en principio la entrada de nuevos colonos norteamericanos, la medida resultaba tardía, y su eficacia iba a quedar todavía más mermada**

por la relativa desorganización que privaba en el gobierno central. Al tratar de complementar esa ley de 1830 con otra en 1832, que preveía la expulsión de extranjeros estalló la rebeldía, que al combinarse con el levantamiento en contra del gobierno Bustamante, dejó el camino abierto para la Independencia. Primero se buscó el objetivo inmediato de crear un Estado separado de Coahuila, en la Convención de San Felipe del 1 de octubre de 1832, y después, en la Convención de San Felipe, del 7 de noviembre de 1835, ya se proclamó la independencia, con el pretexto del rechazo por el gobierno mexicano de las previas pretensiones texanas. El 2 de marzo de 1836, en la convención de Washington, en el Brazos, fue proclamada la independencia de Texas, y se eligieron a David L. Burnet como presidente y a Lorenzo de Zavala como vicepresidente.

El intento de Santa Anna de recuperar el control del territorio, tras algunas victorias iniciales, terminó con la derrota de San Jacinto y los Tratados de Velasco del 14 de mayo de 1836 que aunque fueron desconocidos por el Congreso mexicano ya no pudieron ser efectivamente cambiados en sus efectos, ni pudo tampoco el gobierno tener más éxito que Santa Anna en los esfuerzos por controlar los acontecimientos. La independencia se impuso de facto, y los reconocimientos que obtuvo por parte de Estados Unidos en 1837, Francia en 1839, e Inglaterra en 1840

sellaban definitivamente la suerte de esa parte del territorio mexicano. La integración en la Unión Americana era el último paso lógico en el proceso de despojo a México, y vendría después una resolución conjunta del Congreso norteamericano, del 1 de marzo de 1845 en favor de la anexión, que sería ratificada por Texas el 21 de junio de 1845. Una última tentativa de salvar la situación, tratando de que Texas no se uniera a los Estados Unidos a cambio del reconocimiento de México, falló también. Al final, Esteban Austin y Samuel Houston consiguieron lo que se habían propuesto, como artífices de la independencia y anexión de Texas a Estados Unidos.

### **3. LA GUERRA CON ESTADOS UNIDOS.**

El no reconocimiento de la independencia de Texas y su incorporación a los Estados Unidos sirvió a este país como pretexto para mantener la situación conflictiva que justificaría luego la guerra entre los dos y la oportunidad de arrebatar a México otras partes de su territorio.

Ni el gobierno de José Joaquín Herrera ni el de Mariano Paredes Arrillaga podían aceptar el restablecimiento de relaciones diplomáticas, aunque sí habían consentido en recibir el enviado del gobierno norteamericano, para negociar el problema de Texas, a pesar del ambiente



belicista que prevalecía entre el medio intelectual mexicano. La insistencia norteamericana en darle al envió de su representante la apariencia de una normalización de relaciones impidió que esos contactos se celebraran.

Autorizado por el Congreso, el 6 de julio, el gobierno mexicano empezó a organizar la resistencia, pero las rivalidades políticas y el estado de desorden imperante en el país, impidieron que fuera eficaz. Ni siquiera Santa Anna, que había vuelto a México y había conseguido levantar un ejército, pudo conseguir el éxito, y el 22 de febrero fue derrotado en la batalla de Angostura, por el general Taylor al mando de un ejército mejor organizado y con aprovisionamientos y armas de las que carecían los mexicanos.

Al mismo tiempo, otro ejército al mando de los coroneles Stephen W. Kearny y Alexander W. Doniphan, iniciaban la ocupación de Nuevo México, y tras la conquista de Santa Fe, el 18 de agosto, proclamaba su anexión a Estados Unidos. En septiembre, Kearny inició una operación similar de conquista de California, y esa acción, complementada por otras, como la del comodoro John Drake Sloat, que ocupó Monterrey en 7 de julio de 1846, o John B. Montgomery que realizó una operación similar con la Bahía de San Francisco y el comodoro Robert F. Tockton con Los Angeles, tendría como

resultado final completar el despojo a México transfiriendo la California a Estados Unidos. Ni la escasa resistencia armada, ni los levantamientos de la población mexicana pudieron impedirlo.

En el resto del país, México se enfrentaba a la invasión de las tropas norteamericanas y el bloqueo de los puertos en el golfo de México. Desde Veracruz, un ejército al mando del general Scott avanzó, desde el 8 de abril de 1847 hacia la ciudad de México y la ocupó tras haber vencido la resistencia de las fuerzas de la población de México a largo del trayecto y en la misma capital, colocando en Palacio Nacional la bandera norteamericana el día 15 de septiembre.

Tras la derrota, Santa Anna renunció a la presidencia, y el gobierno mexicano que se había establecido en Querétaro acabó aceptando, en enero siguiente, la reanudación de las conversaciones de paz, que ya se habían celebrado y suspendido a fines de agosto y principios de septiembre de 1847. Varias ciudades importantes habían sido ocupadas también por las fuerzas norteamericanas y en Estados Unidos empezaba a hablarse otra vez de una posible anexión de la totalidad de México.

En estas circunstancias se negoció la paz, a lo largo del mes de enero,

firmándose el Tratado de Guadalupe Hidalgo, el 2 de febrero de 1848, aprobado por el Senado norteamericano el 10 de marzo y por el Congreso mexicano el 24 de mayo. Las consecuencias territoriales del tratado fueron el reconocimiento por México del río Bravo como frontera con Texas, y la cesión de Nuevo México y la Alta California a Estados Unidos. La única compensación relativa que recibió México fue la suma de quince millones de pesos por los territorios, y el compromiso de pago por el gobierno norteamericano, de las reclamaciones pecuniarias que tuvieran ciudadanos suyos en contra del de México.

#### **4. LA COMPRA DE GADSEN O TRATADO DE LA MESILLA<sup>62</sup>**

Las pretensiones territoriales de norteamérica no concluyeron con la firma del Tratado Guadalupe Hidalgo, sino, que apoyándose en la necesidad de precisar la delimitación de las fronteras, Estados Unidos vio la posibilidad de adquirir otras partes del suelo mexicano, que le interesaban para facilitar la construcción de un ferrocarril que uniera al Este con el Oeste. Dando indicios de que iba a pedir a Baja California y parte de los Estados de Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas, forzó una

---

<sup>62</sup> Seara, Op. cit., p. 44.

negociación con Santa Anna, que se dio cuenta de que oponerse a ello podría desatar otra guerra, que México no estaba en condiciones de vencer.

Estados Unidos envía como negociador a James Gadsden (de ahí la designación de algunos autores del acuerdo). En el texto adoptado y en el que los territorios cedidos eran menores a los de la pretensión original, sería modificado por el Senado norteamericano, el cual, tras reducir los territorios que deseaba adquirir, y tras el derecho de Estados Unidos al tránsito por el istmo de Tehuantepec, estableciendo así una servidumbre de paso, cuya vigencia terminaría, al ser derogado el artículo VIII que contenía esa disposición por el Tratado del 13 de abril de 1853.

En pago del territorio de La Mesilla. México recibió diez millones de dólares, de los cuales sólo se le entregarían efectivamente siete, quedando los otros tres para garantizar el pago de reclamaciones que hubiera en contra de México por parte de los ciudadanos norteamericanos.

Con el Tratado de 1853 se cierra el período de despojos territoriales, México había perdido casi dos millones y medio de kilómetros cuadrados, 55% del territorio que tenía en el momento de la independencia, en 1821, y que consisten en la totalidad de los estados norteamericanos de Texas,

Nuevo México, Arizona, Uta, Nevada y California, además de algunas partes que se añadieron a los de Wyoming, Nebraska, Arkansas, Oklahoma y Colorado.

Esto pesa fuertemente en las relaciones entre ambos países.

## **5. RELACIONES CON EL PRESIDENTE JUAREZ.**

Dentro de las más importantes resaltan, la permisión de Benito Juárez de la firma, con Estados Unidos del llamado Tratado McLane-Ocampo, el 1 de diciembre de 1859, tratado que confirmaba a perpetuidad el derecho de tránsito de los norteamericanos por el ístmo de Tehuantepec (previamente concedido ya en el Tratado de 1853) al mismo tiempo que otra vía de paso, de Guaymas a Nogales "o por otra ruta cercana a la frontera de México con Estados Unidos" concesión agravada por el hecho de que se reconocía a Estados Unidos el derecho de utilizar la fuerza para proteger el paso por esas vías. Este tratado, que parece haber sido concluido bajo presión y como mal menor ante pretensiones más amplias que por parte norteamericana, no entraría en vigor, debido a que el senado de Estados Unidos se negó a ratificarlo.

**Durante la intervención francesa, el gobierno de Washington, se limitó a reconocer sólo al gobierno de Juárez, y formular ciertas declaraciones de principio, acerca de su oposición a las pretensiones de Francia, pero desde 1866 ya pidió en términos vigorosos la retirada de las tropas de Napoleón.**

**Al recuperar el control del país, el gobierno de Juárez se encontró diplomáticamente aislado, pues en el momento en que se había trasladado a San Luis Potosí, todos, excepto Estados Unidos, le retiraron el reconocimiento.**

**Otro problema fue el del Chamizal, se originó cuando los cambios del cauce del río Bravo fueron dejando aislada una parte del territorio de México, al norte de la actual Ciudad Juárez, al desplazarse dicho río al sur del cauce que había sido tomado como línea fronteriza en 1852, de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado de Límites de 1848.**

**El 5 de diciembre de 1866, por instrucciones del Presidente Benito Juárez, el Secretario de Relaciones, Lerdo de Tejada, ordenó al Ministro de México en Washington que expusiera al gobierno norteamericano la postura de México respecto de los cambios de cauce del Río Bravo y las consiguientes modificaciones territoriales . En esa misiva se encuentra ya**

**lo esencial de la postura mexicana: a) la permanencia de la línea divisoria; "...lo estipulado en el artículo V del Tratado de 2 de febrero de 1848 sobre la permanencia de la línea divisoria entre las dos Repúblicas, que no se alteró por el artículo I del Tratado posterior de 30 de diciembre de 1953 en el que se refiere al presente caso..." b) la diferenciación entre las consecuencias jurídicas de los dos hechos físicos distintos, del aluvión y de la avulsión: "...Si bien pudieran no deber considerarse los cambios insensibles causados por aluvión en las orillas del río Grande, no es posible dejar de considerar los cambios visibles e importantes causados por fuerza del río. Parece fundado en derecho y en las estipulaciones del Tratado que, respecto de las porciones notables de terreno que lleguen a quedar en opuesta orilla por la fuerza del río subsistan el dominio eminente de la nación a que pertenecían y los derechos privados que hubiera sobre ellos..."**

El gobierno norteamericano contestó, remitiendo un dictamen del 11 de noviembre de 1856, emitido por el Procurador General Caleb Cushing en donde se expresa el criterio de su gobierno respecto a los efectos de cambios de curso de los ríos, coincidiendo con lo expresado en la nota mexicana mencionada, en el sentido de diferenciar el avulsión del aluvión.

**En 1889, mediante convención, se creó la Comisión Internacional de**

Límites, ante la cual se sometió el caso del El Chamizal en 1894, sin que se pudiese llegar a un acuerdo; por lo que los comisionados decidieron el 17 de julio de 1896 concluir el estudio del caso, que volvió a ser objeto de negociaciones en 1897 y 1898 sin éxito alguno.

Todo lo que se consiguió fue un *modus vivendi* para mantener el *status quo* a la espera del arbitraje que se estaba preparando.

El 24 de junio de 1910, por un tratado entre los dos países se decidió someter la controversia a una comisión arbitral que quedaría integrada por un comisionado mexicano, otro norteamericano y un tercero, de nacionalidad canadiense, que actuaría como presidente.

La comisión arbitral celebró sus audiencias en 1911, y tras una votación acerca de las preguntas que se formulaban, adoptando la decisión por mayoría, concurriendo con el voto el comisionado de México y el presidente de la comisión, mientras que el norteamericano formuló voto particular.

El laudo arbitral dividió el territorio en disputa entre los dos países, basándose en que entre 1852 y 1864 el cambio de curso fue gradual, por lo



que debían reconocerse a Estados Unidos las accesiones creadas en el territorio del El Chamizal, mientras que la gran avenida de 1864 produjo modificaciones de las que se califican como avulsión, que no debe implicar cambio de territorio, así que debía de devolverse a México. El voto particular del comisionado norteamericano rechazaba la validez del laudo porque, según él: a) no era posible conocer la ubicación exacta del cauce del río en 1864; b) el compromiso arbitral no daba a la Comisión arbitral la posibilidad de dividir el territorio, sino que debía de decidir a quién pertenecía por entero.

Desde 1911, México hizo repetidos intentos por conseguir la aplicación del laudo; pero no sería hasta 1962 cuando la declaración conjunta de los presidentes López Mateos y Kennedy abrió el camino para la solución adoptada en la "Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para solucionar el problema del Chamizal", firmado en la Ciudad de México el 17 de diciembre de 1963.

El arreglo respetó en lo fundamental el laudo de 1911, pero introduce ciertas modificaciones, respecto a las modalidades de ejecución, al proceder a una rectificación de la frontera, con compensación de territorios, cediendo México una parte del territorio llamado "Corte de Córdoba", que está situado

al norte del río Bravo, y obteniendo a cambio otras tierras, hasta entonces de Estados Unidos. La superficie recuperada por México fue de aproximadamente 177 hectáreas, que, unidas a lo que corresponde a la parte original del Corte de Córdoba que se conserva y lo que se obtiene, en compensación de un total de 333 hectáreas, para el actual Chamizal.

## **6. EL PORFIRIATO.**

En el largo período en el que Porfirio Díaz estuvo el frente del país, tuvo el problema de que su gobierno fuese reconocido por parte de los Estados Unidos, que mantenía una presión constante sobre México para obtener el máximo de concesiones, exigiéndole el pago de las reclamaciones pecuniarias, y haciéndolo responsable de los incidentes fronterizos provocados por bandas armadas de diferente naturaleza. Estados Unidos pedía que México aceptara el derecho recíproco de cruce de la frontera para reprimirlas. Sobre todo ello planeaba la amenaza latente de nuevos despojos territoriales, que tomaban a veces la variante de la posibilidad de compra de territorios del norte.

A fin de cuentas, y al cabo de año y medio, Estados Unidos terminó por reconocer el gobierno de Porfirio Díaz, sin que éste cediera, aceptando

el derecho de cruce de frontera, cosa que, por otra parte, la realizaban tanto las tropas mexicanas como las norteamericanas; pero era importante sostener el principio de soberanía territorial en los términos más absolutos.

Motivo también de dificultades fue la negativa de permitir a Estados Unidos que continuara manteniendo un establecimiento en Bahía de Magdalena, problema éste que según ciertas interpretaciones, muy discutibles<sup>63</sup>, llevaría a Estados Unidos a apoyar en un principio la revolución contra el porfirismo.

Otro problema fue que Estados Unidos asume la postura de árbitro ante el conflicto entre Guatemala y México, cuando el presidente Guatemalteco, Justo Rufino, inicia una política irredentista respecto a Chiapas y el Soconusco, que desde 1824 habían decidido integrarse a México, y a quien Estados Unidos apoyó, bajo el pretexto señalado anteriormente; sin embargo, dicho problema fue solucionado por el negociador Matías Romero.

En los últimos años de la presidencia de Porfirio Díaz, pasaron al

---

<sup>63</sup> Sears, Op. cit., p. 46.

primer plano para el gobierno mexicano, las actividades de los exiliados políticos de los Estados Unidos, que conspiraban en contra de él y que no eran suficientemente reprimidos, para su gusto, por el gobierno norteamericano. En cuanto a Estados Unidos, la perspectiva de una próxima desaparición del presidente Porfirio Díaz les hacía ver una serie de posibles peligros para sus inversiones, que en vísperas de la revolución alcanzaba ya la suma de 2000 millones de dólares, y de ahí una política recientemente intervencionista, que rompía la tregua de relativo respeto hacia México, de los años inmediatamente anteriores; política en la que el embajador Henry L. Wilson tendría un papel destacado por sus pretensiones intervencionistas.

## **7. LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS DURANTE LA REVOLUCION.**

La situación revolucionaria que vivió México a partir de 1910 iba a atraer la atención del mundo, y muy particularmente la de Estados Unidos, que siguieron muy de cerca los acontecimientos, sin llegar a comprenderlos totalmente, y preocupados por la defensa de sus intereses en el país. En algunas ocasiones intervinieron diplomáticamente, en nombre propio o de otros países, y algunas veces su acción constituyó una clara agresión a la

soberanía del país.

Con Madero, el embajador Henry Lane Wilson primeramente fracasa en su intento de mantener una relación cordial, posteriormente se distancian, y por último instrumenta una política actuando como instigador; Madero termina por declararlo "*personae non grata*".

Woodrow Wilson, nuevo presidente norteamericano (1913), le pide a Henry L. Wilson su renuncia; y con ello los representantes norteamericanos siguiendo las instrucciones del gobierno, intervinieron en la política mexicana tratando de mediar en el conflicto. Por un lado, presionaron el gobierno de Victoriano Huerta, al que no reconocieron ni permitieron adquirir armas en Estados Unidos. Por el otro, y a pesar de llevar una política de espera ante los acontecimientos, es evidente que hicieron esfuerzos por acercarse a los constitucionalistas, sin éxito alguno.

Entre tanto, mantenían una constante presión sobre México, manifestada en la presencia de unidades de su flota, en aguas mexicanas, ante Tampico y Veracruz.

Tampico estaba en poder de los federales, comandados por Ignacio

Morelos Zaragoza, y la habían sometido a un estrecho asedio las fuerzas de Pablo González y Luis G. Caballero. El 9 de abril de 1914, un destacamiento del acorazado norteamericano "Dolphin", situado frente al puerto, desembarcó, al mando de un oficial y fueron detenidos por las tropas federales, siendo liberados poco tiempo después, al mismo tiempo que el general Morelos Zaragoza presentaba sus disculpas al almirante estadounidense, H. Mayo. Sin embargo éste las rechazó por insuficientes, y exigió excusas oficiales, y honores a la bandera norteamericana, pidiendo que se la izara y se la saludara con veintinueve cañonazos.

Las discusiones en torno al tema no llevaron a nada, y el presidente Wilson, con la autorización del Congreso, ordenó la ocupación del puerto de Veracruz, que previo un bombardeo por la flota, fue ocupado, retirándose la guarnición mexicana, que había recibido orden de no combatir. A pesar de ello, hubo resistencia por parte del pueblo y los cadetes de la Escuela Naval.

El comandante F. F. Fletcher impuso la ley marcial y ocupó los servicios públicos y la aduana, impidiendo el desembarco de armas, particularmente del barco alemán, "Ipiranga", que traía un importante

**cargamento de armas para Huerta. Algunos consideran<sup>64</sup> que el propósito de impedir la llegada de estas armas a Huerta habría sido la verdadera causa de la ocupación de Veracruz, para la que se utilizó el incidente de Tampico como mero pretexto.**

**De todos modos, la ocupación no sólo provocó la protesta del gobierno federal, sino también la de Carranza como Primer Jefe del ejército constitucionalista que, sin embargo, se negó a formar un frente común para combatir a los agresores, lo que seguramente se explica tanto por razones de política interior como de política exterior, ya que una guerra con Estados Unidos no ofrecía posibilidades de triunfo para México e implicaba por el contrario riesgos de repetición de experiencias históricas desastrosas.**

**Los esfuerzos de los representantes de Argentina, Brasil y Chile en Washington llevaron a las conversaciones de Niagara Falls, abiertas el 20 de mayo de 1914 en Canadá, con participación de esos tres países, que formaron el grupo llamado ABC, y las partes en conflicto; es decir, el gobierno norteamericano y por parte de México delegados del gobierno de Huerta y de los constitucionalistas. Carranza había aceptado la mediación**

---

<sup>64</sup> Seara, Op. cit., p. 62.

del ABC solo en principio, puesto que exigía que las conversaciones se limitaran a la cuestión de la posible retirada de las fuerzas norteamericanas, mientras que Estados Unidos se empeñaba en ligar ese problema al de la renuncia de Huerta y un arreglo entre las fuerzas mexicanas rivales.

Los acuerdos preliminares, el 25 de junio de 1914, no tuvieron gran significación, por la negativa firme de los carrancistas a discutir problemas internos. El 15 de julio concluyeron, sin resultado alguno, las conversaciones y el 14 de noviembre, cuando ya los constitucionalistas controlaban el país, las fuerzas norteamericanas se retiraron, dando fin a su intervención.

El presidente Wilson consideró, en un principio, a Villa como el hombre clave para la solución del conflicto interno mexicano; sin embargo, con el tiempo decidió retirar su apoyo a Villa, en favor de Carranza, cuyo gobierno reconoció el 19 de octubre de 1915.

El reconocimiento norteamericano a Carranza, unido a la decisión del gobierno de Washington, de impedir el paso de armas desde su territorio, con destino a Villa, hizo que éste orientara su acción en contra de Estados Unidos, tratando de provocar un incidente internacional que le diera el



tiempo y la ocasión para reorganizar a sus huestes dispersas y debilitadas.

Unos ingenieros norteamericanos fueron asesinados en Santa Isabel, y poco después, las fuerzas villistas atacaron el pueblo de Columbus, al norte de la frontera, provocando la muerte de varias personas.

Wilson ordenó entonces que un cuerpo expedicionario de unos 8000 hombres, al mando del general John Pershing, entrara al territorio de México, para buscar y castigar a Villa, en marzo de 1916.

Aunque la acción armada norteamericana iba en contra del rebelde Villa, Carranza no sólo no la aceptó, sino que sus fuerzas lucharon en contra de ellos, lo mismo que las de Villa, que fue aumentando el número de sus seguidores. Considerando la invasión como una invasión de la soberanía mexicana; a pesar de las afirmaciones norteamericanas de que la expedición, denominada por ellos, punitiva, no tenía como objeto afectar a esa soberanía de México. Carranza insistió en que las tropas invasoras abandonaran el territorio nacional. Hubo enfrentamientos entre ambas partes, e incluso en uno de ellos los norteamericanos sufrieron una derrota.

A fin de cuentas, e incapaces de capturar a Villa, las tropas

norteamericanas regresaron a su país.

## **8. LOS CONVENIOS DE BUCARELI.**

Una de las secuelas internacionales de la Revolución había sido la de avivar las reclamaciones por daños causados a ciudadanos extranjeros; entre los que se encontraban los de Estados Unidos, y las que por razones evidentes eran las que más preocupaban al gobierno de México, particularmente cuando aparecieron ligadas al problema del reconocimiento, ya que Estados Unidos, desde el asesinato de Carranza, había retenido ese reconocimiento a los gobiernos revolucionarios. La diplomacia mexicana deseaba obtenerlo, tanto para normalizar las relaciones con Estados Unidos y establecer canales de comunicación regulares, que sirvieran para prevenir un peligro de nueva invasión, como para tener los medios de impedir que elementos desafectos al régimen del general Obregón pudieran encontrar refugio y apoyo en el territorio norteamericano. Aunado a que las relaciones diplomáticas con Estados Unidos ayudarían a romper el aislamiento diplomático del país, que entre otras era la exclusión de México de la Sociedad de Naciones.

Con Obregón, se iniciaron las llamadas Conferencias de Bucareli, el

14 de mayo de 1923. De ellas saldrían los acuerdos de Bucareli, que de hecho aceptaban las pretensiones norteamericanas, anteriormente rechazadas al no aceptarse la propuesta hecha por el presidente Harding de un Tratado de amistad mexicano-norteamericano.

Los acuerdos de Bucareli fueron negociados por representantes de los presidentes de los dos países, Fernando González Roa y Ramón Ross, por parte de México, y J.B. Payne y Charles E. Warren, por parte de los Estados Unidos. Ellos llegaron a un entendimiento y el arreglo recibiría el respaldo de ambos gobiernos, sin que se siguieran los caminos constitucionalmente requeridos de la ratificación. Además del pacto extraoficial, se aprobaron en aquellas conferencias la Convención General de Reclamaciones, respecto a las que presentarán ciudadanos de cada país en contra del otro, y la Convención Especial de Reclamaciones, acerca de las que tuvieran ciudadanos norteamericanos en contra de México, por daños sufridos durante la Revolución. Las dos convenciones sí fueron ratificadas, el 1 de febrero de 1924.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup>En este período se presenta el Caso del Cónsul Mallén, fallado por la Comisión de Reclamaciones de 1923 entre México y los Estados Unidos, México reclamó el pago de 200,000 dólares con intereses, que deberían ser otorgados por los Estados Unidos como indemnización y satisfacción por los daños sufridos en la persona de Francisco Mallén, cónsul mexicano en el Paso, Texas, a consecuencia de agresiones y malos tratos percibidos por un miembro de la policía norteamericana. En la sentencia emitida por el presidente de la Comisión, Van Vollenhoven, después de declarar al gobierno norteamericano responsable por los daños materiales causados a Francisco Mallén, reconoció que debería aumentarse el monto de la indemnización a título de satisfacción por la afrenta sufrida, por la falta de protección y por denegación de justicia, debiéndose tener en cuenta la función consular de Mallén y, por tanto la cuestión de honor de la nación.

Los arreglos convenidos extraoficialmente son los que provocaron el gran debate nacional<sup>64</sup> pues implicaban por una parte la no retroactividad del artículo 27 constitucional, en cuanto a todas las personas que hayan ejecutado, con anterioridad a la promulgación de la constitución (la de 1917) algún acto positivo, que expresase la intención del superficiario o de las personas capacitadas para ejercer sus derechos al petróleo en el subsuelo. Por otro lado, garantizaban el pago de las expropiaciones de tierras de norteamericanos, mediante bonos federales.

Un mes después de la ratificación de las convenciones de reclamaciones, es decir, el 31 de marzo, el embajador de Estados Unidos, Charles E. Warren, iniciaba su misión diplomática ante el gobierno mexicano.

Con los acuerdos de Bucareli se inicia la ruptura del aislamiento de México, al eliminar la oposición de los Estados Unidos.

---

<sup>64</sup> Sears, Op. cit., p. 55.

## **9. LA POLITICA DEL PRESIDENTE CARDENAS.**

El 18 de marzo de 1938, el presidente Cárdenas declara la expropiación de la industria petrolera, lo que tuvo gran impacto internacional. Las empresas petroleras boicotearon al petróleo mexicano en todo el mundo, y consiguieron el respaldo de los gobiernos, norteamericano y británico principalmente. Entre estos dos habían ciertas diferencias importantes: Estados Unidos, que aceptó el derecho del gobierno mexicano a la nacionalización, pedía que las empresas fueran indemnizadas de modo inmediato y adecuado, mientras que el gobierno británico se oponía a la expropiación misma.

El presidente Franklin Delano Roosevelt decidió no llevar las cosas demasiado lejos y eso propició una disminución de la tensión entre los dos países. Las circunstancias internacionales llevaban la atención norteamericana y británica hacia otros problemas más urgentes. La confrontación con las fuerzas nazifacistas, que merecía mayor prioridad, y lo que constituyó un respiro al gobierno mexicano, que pudo llegar a un arreglo, en el que se comprometía a pagar una indemnización justa en un plazo razonable. A lo largo de los años, los gobiernos de México cumplieron sus compromisos hasta la extinción de la deuda.

## **10. PARTICIPACION DE MEXICO EN LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL EN APOYO A LOS ESTADOS UNIDOS.**

**El período del presidente Manuel Avila Camacho coincidió con el comienzo de la segunda guerra mundial. La posición mexicana se había ido definiendo como una posición de creciente apoyo a las democracias en lucha contra las fuerzas del Eje.**

**Al involucrarse los Estados Unidos en el conflicto, el gobierno mexicano también hizo más definida su postura, a pesar de la oposición de algunos sectores internos, que encontraban eco en el sentimiento antinorteamericano. México externó su solidaridad con Estados Unidos de modo efectivo cuando se unió a la condena al ataque de Pearl Harbor, en diciembre de 1942 y cuando un mes más tarde, en enero de 1943, en la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, la delegación mexicana defendió con decisión la recomendación a las repúblicas americanas de que rompieran relaciones diplomáticas con el Eje.**

**La Marina de México contribuyó al esfuerzo común hundiendo algunos barcos alemanes que habían violado las leyes del país, y el gobierno mexicano organizó la lucha contra las redes de espías alemanes, que habían**

encontrado en México, debido a que su cercanía con los Estados Unidos, una base de operaciones relativamente efectiva. Finalmente, en mayo de 1942 y tras los hundimientos de los petroleros mexicanos "Faja de Oro" y "Potrero del Llano" por submarinos alemanes, México declaró la guerra al Eje.

La contribución de México a la causa aliada fue más efectiva de lo que se supone, en su doble aspecto: económico, consistente en el aumento de la producción de minerales estratégicos como acero, antimonio, arsénico, cadmio, etc., y el envío al sur de Estados Unidos, de trabajadores agrícolas, para suplir la falta de mano de obra. En cuanto a lo militar concierne, México participó con el escuadrón 201 de la Fuerza aérea.

#### **11. LA POLITICA EXTERIOR DE LA REVOLUCION INSTITUCIONALIZADA<sup>67</sup>.**

En 1946, el Partido Nacional Revolucionario, que se había transformado en Partido Revolucionario Mexicano (con Cárdenas), pasaría a denominarse Partido Revolucionario Institucional, deseando simbolizar con ello la consolidación del proceso transformador del país, que había

---

<sup>67</sup> Sears, Op. cit., p. 59.

encontrado ya la estabilidad política, aunque subsistieron algunos problemas económicos y sociales. Esto tiene también su propio reflejo en la política internacional de México. Lanzado a un proceso de industrialización acelerado, ello propició el surgimiento de una clase empresarial, que facilitó el acercamiento entre los gobiernos mexicano y los empresario de otros países. Por otro lado, la alianza circunstancial de la segunda guerra mundial había clarificado el ambiente en las relaciones con Estados Unidos, que aprendió a convivir con su vecino del sur, a sabiendas de que no podría imponerle sus propias concepciones.

Los siguientes presidentes, Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, López Mateos, Díaz Ordaz, Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid, todos mantuvieron una evidente continuidad en la política exterior de México, caracterizada por la reafirmación de una serie de principios como el de la no intervención, que fue el básico, ya que ello lleva implícito el propósito de mantener la independencia frente a la potencia hegemónica (Estados Unidos). Hasta Díaz Ordaz, la política exterior mexicana fue principalmente de rechazo a los intentos norteamericanos de envolverlo en problemas que o México consideraba que no eran suyos o tenía en ellos una postura diferente.



Con Luis Echeverría, empezó a colocarse en la vanguardia de las reivindicaciones de los países en vías de desarrollo. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados es un buen ejemplo de ello, así como una activa diplomacia de contactos personales con dirigentes extranjeros. Pero México no tenía medios suficientes para apoyar esa política de aspiraciones globales, y la irritación norteamericana ante posturas adoptadas por México, que se juzgaron inconvenientes, llevó a Estados Unidos a ejercer una presión política y económica brutal sobre el gobierno de Echeverría, en los últimos meses de su gobierno, preparando rumores alarmantes sobre la estabilidad económica del país, alentando la fuga de capitales, etc., y forzó al presidente de México a una devaluación que mostró los resultados palpables de la presión de Estados Unidos.

Con el presidente López Portillo, el descubrimiento y la puesta en explotación de grandes yacimientos de petróleo, en el momento de mayor agudeza de la crisis energética mundial, reforzó la posición negociadora de México, y le dio medios para proseguir en el plano interno una política de relanzamiento de la economía, y en el plano externo le permitió ofrecer una imagen de país potencialmente fuerte. Poco a poco también, y como consecuencia de una modificación de la situación internacional, con el aumento acelerado de la conflictividad social, que se iba acercando al país

por la frontera sur, México fue asumiendo una posición internacional más activa, reconocida y tolerada por Estados Unidos aunque no fuera de muy buena gana. La nueva estatura política y económica de México, que se va acercando a los cien millones de habitantes y que se convertía en una potencia económica a pesar de los grandes problemas sociales y económicos que tiene planteados, lo obliga a una política exterior activa, de iniciativas, que no puede siempre coincidir con Estados Unidos, excepto en el interés de asegurar la estabilidad de la región, en especial de Centroamérica. La discrepancia, al menos con el gobierno de Reagan es sin embargo total, en cuanto a los medios para conseguir la estabilidad, pues mientras México la ve en una transformación social que resuelva las causas de la rebeldía, Estados Unidos insiste en las fórmulas anacrónicas del apoyo a las dictaduras, sin reconocer que la realidad en la década de los años 80 no es la misma de épocas pasadas.

El presidente Miguel de la Madrid, al frente de los destinos del país en un momento sumamente difícil, tanto por razones internas como externas, trata de combinar una política de prudencia y decisión. De prudencia, porque no puede permitirse la creación de puntos de fricción con Estados Unidos, que tienen la posibilidad de presionar económicamente a México. De decisión porque tampoco puede permitir dejar que otros lleven la

iniciativa, en cuestiones que podrían afectar seriamente a México, y debe entonces tratar de contrarrestar opciones que no parecen adecuadas, lo que se aplica especialmente a la política norteamericana en Centroamérica.

## **B. EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.**

Según el artículo 1°. de la Ley del Servicio Exterior Mexicano de 1994, el Servicio Exterior Mexicano es "el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". La referencia a las funciones del Servicio Exterior Mexicano se desarrollan en otro artículo de la misma ley, el 2°, que las detalla en siete apartados : a) Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México; b) Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones; c) Mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional e intervenir en todos los aspectos de esos vínculos que sea

competencia del Estado; d) Intervenir en la celebración de tratados; e) Cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales que correspondan; f) Velar por el prestigio del país en el exterior; g) Participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a promover y preservar un orden internacional justo y equitativo. En todo caso, atenderá en primer término los intereses nacionales; h) Promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo; i) Recabar en el extranjero la información que pueda ser de interés para México, y difundir en el exterior información que contribuya a un mejor conocimiento de la realidad nacional; j) Las demás funciones que señalen al Servicio Exterior ésta y otras leyes y reglamentos así como los tratados de los que México sea parte.

El marco normativo dentro del cual desempeñará sus funciones el Servicio Exterior Mexicano queda explicado en la fracción X del mencionado artículo de la Ley del Servicio Exterior Mexicano como otras leyes y reglamentos.

Según el artículo 3º de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, hay dos

clases de personal del Servicio Exterior Mexicano: a) de carrera; b)transitorio y c)personal asimilado.

En cuanto al personal de carrera, que se dice que será permanente, queda integrado en tres ramas: la diplomática, la consular y la administrativa. Los pertenecientes a la rama diplomática o consular pueden ser comisionados en la otra rama, de conformidad con las necesidades del servicio y sin cambiar su situación en el escalafón.

#### **1. LA DESIGNACION DE DIPLOMATICOS Y CONSULES GENERALES.**

Corresponde al Presidente de la República, que deberá someter los nombramientos, cuando vayan a ejercer como jefes de misiones diplomáticas o cuando se trate de cónsules generales, a la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La Ley del Servicio Exterior Mexicano señala un criterio de actuación al referirse a la conveniencia de la que la designación para esos cargos se haga preferentemente de entre los funcionarios de carrera de mayor categoría y antigüedad, en las ramas diplomática y consular. Esto deja bien claro que el Presidente de la República puede hacer nombramientos

políticos para jefe de misión, designando a personas que no son de la carrera; cuestión nada especial sino que responde a una práctica general en todo el mundo. Dentro de la carrera, el nombramiento de embajadores o cónsules generales los realiza el Presidente de la República escogiendo para llenar las vacantes que se produzcan, de entre los nombres que figuran en una lista que le somete el Secretario de Relaciones Exteriores. En esa lista deben estar los ministros y cónsules de primera, que tengan los méritos y antigüedad necesarios, aunque en casos excepcionales la acreditación como embajadores o cónsules generales puede hacerse en favor de otros funcionarios del Servicio Exterior Mexicano que no tengan el rango de ministros o cónsules de primera, y que seguirán en el lugar del escalafón que les correspondía.

Los requisitos para recibir estos nombramientos son iguales para las diversas categorías de personas que acceden a ellos: a) ser mexicanos por nacimiento; b) estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; c) ser menores de 30 años de edad; d) tener buenos antecedentes; e) ser apto física y mentalmente para el desempeño de las funciones del Servicio Exterior; f) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; g) Tener por lo menos el grado académico de licenciatura por una universidad o institución de enseñanza superior mexicana o extranjera.

## **2. OBLIGACIONES COMUNES A LOS MIEMBROS DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.**

Aún cuando el artículo 41 y 42 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano se refiere a las obligaciones únicamente de los funcionarios del mencionado servicio, en realidad esas obligaciones se hacen extensivas a todos los miembros del mismo, sea cual fuere su categoría. Dichas obligaciones son las siguientes:

Representar en el Estado ante cuyo Gobierno estén acreditados y velar por el prestigio del país; proteger los derechos e intereses de México y de los mexicanos; promover la amistad y comprensión y mantener y promover las relaciones comerciales; vigilar que se cumplan las obligaciones internacionales, especialmente en lo que se refiere a tratados y convenciones de los que México sea parte; guardar discreción absoluta sobre los asuntos oficiales; subsistiendo esta obligación hasta después de su separación del Servicio e incluyéndose en ella a los agregados de las Embajadas y por último observar las reglas sociales acostumbradas, acatando las indicaciones de los jefes para preservar la dignidad de la representación que ostentan.

### **3. PROHIBICIONES COMUNES A TODOS LOS MIEMBROS DEL SERVICIO EXTERIOR.**

Entre las prohibiciones se encuentran: **Intervenir en asuntos internos y políticos del país en donde se encuentran y en los internacionales que no incumban a México; utilizar para fines personales, el cargo que desempeñan, documentos oficiales, valijas y sellos oficiales; aceptar o hacerse cargo sin permiso de la misma, de la representación diplomática o consular de otro país.**

### **4. EL PERSONAL CONSULAR COMO RAMA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.**

La doctrina anterior al Convenio de Viena, aunque distinguía entre las diferentes personas que ejecutan las funciones consulares, no solía ocuparse más que de la figura del cónsul, entendiendo como tal lo que la Conferencia de Viena denomina como funcionarios consulares; en éste sentido Vidal y Saura<sup>68</sup> expresa: "La organización y clasificación de los Consulados, no está establecida, como la de los Agentes diplomáticos, por

---

<sup>68</sup> Vidal y Saura, Op. cit., p. 155.



un reglamento internacional, sino que cada Estado la determina a su modo, siguiendo la costumbre más en uso. La determinación consular suele tener una jerarquía uniforme en todos los países".

Los tratadistas modernos<sup>69</sup>, admiten dos clases de órganos en las relaciones consulares: el material u oficina consular y el personal, han comenzado a distinguir el jefe de la oficina consular o cónsul, en sentido estricto, de los funcionarios consulares o cónsules, en sentido lato; éstos, de los empleados o personal auxiliar y el personal de servicio o subalterno. Pero el concepto de personal consular incluye modernamente también a los familiares y dependientes de los funcionarios consulares que pueden ser sujetos de privilegios e inmunidades.

El artículo 1º del Convenio de Viena de 1963 define a cada uno de los componentes.

El nombre genérico adoptado en el Convenio de Viena para el personal consular es el de "miembros de la oficina consular". En esta denominación se comprende a los funcionarios consulares, entre los que se incluye al jefe

---

<sup>69</sup> Abrisqueta, Op. cit., p. 253.

de oficina consular, los empleados consulares y el personal de servicio. De esta denominación sólo quedan excluidos los familiares y el personal al servicio privado de estos miembros.

Por jefe de oficina consular<sup>70</sup> se entiende la persona que asume tal potestad. Es lo que tradicionalmente se ha denominado cónsul.

Los funcionarios consulares<sup>71</sup> son las personas que tienen a su cargo el ejercicio de las funciones consulares. Concepto dentro del cual se incluye al jefe de la oficina consular. En suma, funcionario consular será la persona que el Estado de envío nombra para desempeñar las funciones consulares en una determinada región o en un determinado país. Según el Convenio de Viena se distinguen tres clases de funcionarios consulares: de carrera, honorarios y aquellos que, siendo de una u otra clase, son nacionales o residentes del Estado de recepción. Pero el Convenio de Viena se limita a mencionarlos y a regular su status por diferentes capítulos y artículos sin tratar de definirlos ni tampoco distinguirlos.

**Son empleados consulares las personas empleadas en el servicio**

---

<sup>70</sup> Abriequetta, Op. cit., p. 253.

<sup>71</sup> Ibidem.

administrativo o técnico de una oficina consular. Es lo que se conoce también como personal auxiliar, bien tenga el carácter de funcionario del Estado, bien sea personal contratado.

El Congreso de Viena entiende por miembros del personal de servicio a toda persona empleada en el servicio doméstico de una oficina consular. Se excluye del personal de servicio a los miembros del personal privado, que son los que están empleados en el servicio particular de un miembro de la oficina consular, pero incluye a los miembros del personal al servicio del jefe de la oficina consular.

Algunos autores<sup>72</sup> recogen una terminología tradicional más clara que la establecida en Viena. Aplican el título de funcionarios consulares a aquellos que tienen el título de cónsul, que sea el titular, ya aquel que pueda sustituirle (cónsules generales, cónsules, cónsules adjuntos o vicecónsules) en el ejercicio de todas las funciones consulares. Si pertenecen al Servicio Exterior del Estado de envío, son de carrera; caso contrario son honorarios. Funcionarios de cancillería son aquellos que, teniendo la condición de funcionarios del Estado de envío, no tienen el

---

<sup>72</sup> Abriqueta, Op. cit. p. 255.

carácter de cónsules, ni pueden sustituir a éstos en el pleno ejercicio de todas las funciones (cancilleres, jefes de sección negociando, agregados, etc.), y auxiliares de cancillería, los que realizan meras funciones técnicas o administrativas, careciendo de la condición de funcionarios. El personal que realiza funciones puramente subalternas recibe el nombre de personal de servicio.

El artículo 13° de la Ley del Servicio Exterior Mexicano fija las siguientes categorías:

Cónsul General,

Cónsul Honorario,

Vicecónsul.

Aplicables a los cónsules honorarios, como corresponde a una práctica universal y que no son miembros del Servicio Exterior Mexicano (art. 13).

**5. LA FUNCION DE PROTECCION DE LOS CONSULES MEXICANOS A SUS CONNACIONALES.**

En el capítulo anterior, se nombraron de forma somera las facultades generales de los Cónsules, haciendo hincapié en la función de protección de los connacionales, que a nuestro juicio es la principal.

Una de las funciones básicas de los miembros del Servicio Exterior Mexicano es la de impartir protección a los connacionales que se encuentran en el extranjero y que eventualmente la necesitan en cualquier forma y por cualquier motivo.

Pero antes de desmembrar ésta facultad, es necesario destacar algunas consideraciones importantes.

Si bien los manuales de Derecho Internacional Público dedican casi siempre un apartado a la protección diplomática -generalmente dentro del desarrollo del tema de la responsabilidad internacional- resulta casi imposible encontrar referencias en los mismos sobre la protección y asistencia consulares. Esto último debe buscarse en las obras especializadas en asuntos consulares y no siempre está descrito en forma que pueda vincularsele adecuadamente con la protección diplomática.

**Maresca<sup>73</sup> hace una distinción entre ambas instituciones en relación con esta función.**

**Tanto la protección consular como la protección diplomática, deben entenderse como actividades que desarrolla el Estado en base al derecho de reclamar que se le reconozca en favor de los intereses del propio Estado y de sus nacionales. Así pues, el ejercicio de cualquiera de estos dos tipos de protección implica necesariamente que los nacionales a los que se representa, han recibido un trato contrario al debido.**

**La diferencia inmediata entre protección consular y protección diplomática, radica en que la primera implica una reclamación dirigida a las autoridades locales o centrales, que se localicen en el distrito donde el cónsul está autorizado a ejercer sus funciones y que generalmente es sólo una porción del territorio del Estado donde está acreditado. La protección diplomática se refiere a la presentación de reclamaciones ante el Ministerio de Asuntos exteriores del Estado territorial, manejándose ya estas reclamaciones como un asunto de Estado a Estado.**

---

<sup>73</sup>Op. cit., p. 537.

Una segunda diferencia radica en las causas que las motivan y los efectos que provocan. De esta manera , la protección diplomática sólo puede ejercerse una vez que se han agotado todos los recursos internos disponibles en el Estado territorial y que a pesar de ello, se ha configurado una denegación de justicia, dando lugar a la necesidad de presentar una reclamación diplomática, para que sean las más altas autoridades del Estado las que revisen el caso y ofrezcan una reparación al daño. A su vez, en la protección consular, la reclamación de un representante consular a una autoridad con sede en el distrito consular a una autoridad que le compete, como resultado de un daño sufrido por uno de sus nacionales y que, sin haber agotado los recursos internos no ha obtenido aún reparación, pero que de no llegarse a un acuerdo, dicha reclamación puede ser presentada a otras instancias superiores e incluso federales o centrales, antes de que se convierta en un asunto de la relación de Estado a Estado.

Podría decirse que mientras la protección diplomática funda su reclamación en la violación de una norma internacional, que en este caso sería la falla en permitir a un extranjero el acceso al sistema de justicia existente en un Estado, la protección consular se basa únicamente en la violación de una norma del mismo Estado territorial, y que si se repara antes de agotar los recursos internos de justicia de ese Estado, no llegará

a convertirse en violatoria de una norma internacional. Cabe señalar, sin embargo, que la distinción conceptual y práctica que existe entre protección diplomática y consular, no impide que ambas formen parte de un mismo conjunto de procedimientos. Es decir, no significa que los dos tipos de actividad no puedan en un cierto momento integrarse, de manera que al encontrar el cónsul un límite a su acción oficial, proceda a iniciarse la protección de la misión diplomática, complementándose así la acción iniciada a nivel consular.

Los supuestos básicos para el ejercicio de ambos tipos de protección, son los mismos para una y para otra. Por lo tanto, para llevar a cabo la protección consular o la protección diplomática, se requieren las siguientes condiciones:

a. Que se efectúe el endoso; es decir, que el Estado decida hacerse cargo de la reclamación a plantear.

b. Que exista un vínculo jurídico entre la persona física o moral y el Estado reclamante y que debe ser el de la nacionalidad<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup>Sobre este particular, El Tribunal Permanente de Justicia Internacional ha declarado: "A falta de acuerdos especiales, únicamente el vínculo de la nacionalidad otorga al Estado el derecho de protección diplomática" (lo que puede extenderse también a la protección y asistencia consulares). Principio que lleva a la inadmisibilidad



c. Que las reclamaciones no sean tardías. En el caso de las reclamaciones consulares, que éstas se presenten dentro del tiempo que marque para cada caso la legislación interna del Estado territorial y, en el caso de las reclamaciones diplomáticas, se estimarán como tardías las presentadas, por ejemplo, diez o quince o veinte años después de haberse producido el daño.

El desempeño de esta función se encuentra reconocido por el Derecho Internacional Público y así vemos cómo la Convención de La Habana, en su artículo 10 y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares en sus artículos 5, incisos a), e), g), h) e i), 36 y 37, lo aceptan plenamente, lo mismo que en las Convenciones Consulares que México tiene celebradas con Panamá (Arts. XIII y XIV); con los Estados Unidos de América (Arts. VII-2-(a), (b), (c), (d) 3. VIII, IX y XII; con el Reino Unido de la Gran Bretaña (Arts. 18 (1) (a), (b) y (c) (2), 19, 20, 23, 24, 25, 31 y 32; con Canadá (Incisos

---

de las reclamaciones presentadas a nombre de los apátridas, ya que ningún Estado está calificado para representarlos.

En este mismo sentido, podemos citar al caso de Barcelona Traction, Light and Power Co., Ltd. (1964), ante la Corte Internacional de Justicia.

En el caso de doble nacionalidad, el Estado reclamante rehusa generalmente proteger a un nacional suyo frente al otro país al que asimismo, pertenece dicho individuo, pues no puede protegerse a un reclamante frente a su propio Estado. Sin embargo, para resolver el problema de la doble nacionalidad, el Tribunal Internacional de Justicia ha llegado a aplicar el principio de la nacionalidad activa del interesado.

Otro elemento importante es la regla de la nacionalidad continua de las reclamaciones, que señala que es esencial que el individuo tenga la nacionalidad del Estado reclamante, desde la fecha del daño hasta el momento de la demanda, por lo menos, hasta la presentación de ella ante el tribunal. Citado por Remedios Gómez Arnau. *México y la Protección de sus Nacionales en Estados Unidos*. (México: Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Sobre Estados Unidos de América, 1990), p. 84.

a), b), c) y d).

En la legislación nacional nos encontramos con que tanto en la fracción II del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que corresponde a la fracción II del artículo 3° de la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, como en la fracción II del artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, se le señala como una obligación que deben cumplir todos los miembros del citado Servicio, es decir lo mismo los de carrera que los honorarios.

Debe tenerse presente que el factor en que descansa esta función es la nacionalidad mexicana del interesado. De ahí la necesidad de cerciorarse plenamente de ella antes de impartir la protección solicitada.

Además, para el mejor desempeño de esta labor, los miembros del Servicio Exterior están obligados a enterarse de la legislación del país en donde se encuentren, para que puedan instruir sobre determinados aspectos de ella a los mexicanos que residan dentro de la jurisdicción de su oficina con el objeto de prevenir que violen dichas leyes.

Entre las funciones de protección consular están:

**a. Desavenencias familiares.**

Es costumbre que los mexicanos, sobre todo los de condición humilde ocurran a las oficinas consulares para exponer las dificultades surgidas en el seno de su familia.

**b. Amigables componedores.**

En los casos de desavenencia de carácter civil entre mexicanos, o entre éstos y habitantes del país en donde residan, los miembros del Servicio Exterior podrán intervenir como amigables componedores para obtener un justo avenimiento, pero siempre que las partes en desacuerdo soliciten su intervención, ya que no puede hacerlo de motu proprio. Su intervención será siempre basada en la ecuanimidad, imparcialidad y con un estricto sentido de justicia.

Si con la mediación se resuelve la controversia y las partes deciden acudir a los tribunales, el componedor debe abstenerse de patrocinar a cualesquiera de los contendientes -cuando ellos sean mexicanos- y lo más que puede hacer es comunicar, por escrito a la autoridad respectiva cuál fue el resultado de su mediación, esto siempre que sólo una de las partes sea

mexicana y en el supuesto de que con ello se le favorezca.

**c. Intervención ante las autoridades judiciales o policíacas.**

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

La intervención debe ser directa, es decir, el funcionario debe comparecer personalmente ante las autoridades o tribunales y ejercer su representación para atenuar la pena que recaiga sobre el infractor o acusado, o para librarlo de ella cuando se tratare de detención o arresto por violación a alguna disposición de carácter administrativo que pudiere ser

perdonada o condonada, ya que la atenuación tiene por objeto disminuir el rigor de la sentencia.

Sin embargo, la protección no debe excederse en sus alcances para sustraer a los delincuentes a la acción de la justicia y librarlos de la pena que les corresponda, pues ello significa que se iría contra los principios legales y morales de que toda falta amerita de un castigo.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup>Al respecto, tenemos el caso del Dr. Humberto Alvarez Machain, ciudadano mexicano, "secuestrado por la fuerza" (*Forcibly Kidnapped*) de su domicilio en territorio mexicano (Guadalupe, Jalisco) y transportado por la vía aérea en vuelo privado a El Paso Texas, Estados Unidos de América, en donde fue arrestado por su participación en el secuestro y asesinato de un agente de la DEA (Agencia para promover la lucha antidrogas) llamado Enrique Camarena y su piloto Alfredo Zabala Avelar, siendo el primero de nacionalidad norteamericana y el segundo mexicano, utilizando sus conocimientos científicos a efecto de prolongarle la vida a las víctimas y poder así continuar con las torturas y los interrogatorios. Adicionalmente a estos delitos se les acusó de complicidad para cometer actos violentos en actividades mafiosas.

La Corte Federal de Distrito de los Angeles, Ca. conoció el caso [*United States Vs. Caro Quintero, 745F. Supp. 599, 602-604 (Cd. Cal. 1990)*] y siete coacusados de los mismos delitos por considerárseles cómplices, por lo cual el proceso en contra del Dr. Alvarez Machain se instauró en la misma.

Ante la petición de la defensa, de que la Corte, se declarase incompetente por haberse violado el Tratado de Extradición vigente entre ambos países (Promulgado y publicado en el Diario Oficial del 26 de febrero de 1980) ya que el acusado fue presentado por medios violentos o extralegales, no contemplados en el mismo, la Corte decidió, a efectos de conocer la veracidad de los argumentos en cuestión, realizar una exhaustiva investigación en la que se concluyó que si bien era cierto que el Gobierno de los Estados Unidos niega su participación en el secuestro, apareció probado que la DEA hizo intentos, con anterioridad a los hechos, para que las autoridades mexicanas le entregasen al reo mediante negociaciones, en las que no obtuvieron éxito.

Por otra parte, la investigación reveló que las personas que secuestraron a Machain habían recibido pagos parciales por \$20,000.00 dólares provenientes de la DEA, y que siete de los secuestradores y sus familias habían cambiado su residencia hacia los Estados Unidos, pagándoseles la misma Agencia una pensión mensual.

Por todos estos hechos, la Corte determinó que la defensa era procedente al haberse violado el Tratado de Extradición, por lo que el acusado debía ser devuelto a México.

Posteriormente, el fallo fue confirmado por la Corte de Apelaciones de San Francisco. (*United States Vs. Verdugo-Urquidiz, 939F 2d 134h (CA9, 1991) Cert. Pending No. 91-670, 946 F 2d 1466(1991)*).

Ante tal resolución, el Gobierno de los Estados Unidos solicitó por los conductos idóneos ante la Suprema Corte, la revisión del fallo confirmado mediante el llamado Recurso de Certiorari con fecha 10 de enero de 1992, lo que provocó que se abriese el expediente 91-712.

Pasados cinco meses y cinco días, con fecha 15 de junio de 1992, se pronunció la sentencia que provocó tanta consternación y asombro en todos los foros y que de antemano ya había atraído la atención de

otro país (Canadá) vecino a los Estados Unidos y provocando que se apersonara ante dicha Corte Suprema, mediante la figura del Amicus Curiae en apoyo al acusado en el mes de marzo de 1992.

Al citar textualmente el primer párrafo de la Sentencia que contiene el punto a debate y la opinión controvertida, pero mayoritaria de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América:

*"The issue in this case is whether a criminal defendant, abducted to the United States from a nation which it has an extradition treaty, thereby acquires a defense to the jurisdiction of this country's courts.*

*We hold that he does not, and that he may be tried in Federal District court for violations of the criminal law of the United States"* (No. 91-712).

Al no existir un precedente igual al considerado, tal como lo reconoció la Suprema Corte, se recurrió a un caso normalmente invocado en asuntos similares y que se había utilizado en contra de peticiones anteriores de México, tal como sucedió en el llamado incidente Martínez en el año 1905, como es el Juicio Ker Vs. Illinois, 119 US 436 (1886) del que han derivado toda una doctrina conocida con ese nombre".

En el incidente Martínez como en otros muchos, sobre todo en problemas interestatales, se ha venido aplicando la tesis de que el hecho de secuestro no da fundamento legal suficiente para que la Corte que conoce del caso en contra del defendido pierda su competencia y jurisdicción.

En otras palabras, se sostiene que al no incluirse expresamente la prohibición de la comisión de actos en contra del derecho tanto interno como internacional, el Tratado no se desconoce. Así tenemos que no importa de otros anteriores también ilegítimos en los que se viole al Derecho Internacional,

La defensa argumentó, entre otros puntos, apoyada por el Gobierno de México y Canadá, que el precedente Ker no tenía aplicación al caso por lo que invocarlo no daba ningún apoyo al juzgador.

Cabe recordar que el caso en cuestión surgió del secuestro que sufrió el ciudadano norteamericano Frederick Ker por parte de un oficial que lo llevó de Lima, Perú, al tribunal en Illinois ante el que se le acusaba de hurto. En su defensa alegó que se le privaba por tal hecho, de un debido proceso legal y de que se le había de reintegrar a Perú, y en todo caso solicitar la extradición, pues existía un tratado entre ambos países.

La declaración fue negativa y desde entonces se usa para desconocer la manera en que el acusado es presentado al tribunal.

De lo anterior es evidente que ambos casos (Machaln y Ker) son distintos por lo siguiente:

Según lo acreditado, Alvarez-Machaln es un ciudadano mexicano y no norteamericano como Ker; secuestrado en su país y no en un tercero, quien desde un principio alega violaciones al tratado de extradición vigente, lo cual fue apoyado por el Gobierno de México, tanto en notas Diplomáticas como en alegatos presentados como Amicus Curiae y más aún soportados por el Gobierno de Canadá, lo que no sucedió en Ker, pues Perú no protestó en ningún momento y sin duda alguna el secuestro de Alvarez Machaln fue apoyado, financiado y promovido por funcionarios del gobierno americano y, por último, el delito del que se acusó a Ker fue cometido en territorio norteamericano, y el caso a consideración en México.

Por lo dicho, es inaplicable al precedente Ker y la Regla Ker-Frisbie derivada del mismo, pese a que la Corte pretenda que México ya conocía su existencia, pues tal hecho no legítima de ninguna manera su subsiguiente aplicación, en todo caso debió el Ejecutivo Mexicano haberse precavido en 1978 al celebrar el presente Tratado y no pecar de confiado o de descuidado y exigido la inclusión de un artículo prohibiendo al gobierno norteamericano, sus agentes, sus dependencias y similares, secuestrar, mandar caza-recompensas o contratar terceros en la comisión de secuestros y delitos semejantes.

Lo más desconcertante es que afirmando la Corte que siendo un propósito general de Extradición preservar la soberanía de los Estados y el trato justo a las personas, sostenga que "...does not mean that the

Por otra parte si como resultado de las gestiones en favor de los connacionales delincuentes se logra que las penas que se les imponen se conmuten por su deportación a nuestro país, los funcionarios deben advertir a las autoridades que conocen del juicio, que tan pronto como el reo llegue a territorio nacional queda en absoluta libertad, pues no habiendo cometido ningún delito dentro de él, ni siendo prófugo de su justicia, cualquier condición que coartare su libertad sería violatoria de las garantías individuales que consagra nuestra Constitución.

Por ejemplo, para que a un delincuente que compurgara una sentencia se le conmutara ésta por la deportación a México, a condición de que periódicamente y por una cierta temporalidad se presentara ante alguna autoridad policiaca o administrativa y le informara detalladamente sobre sus actividades, etc., con objeto de que dicha autoridad turnara esos datos al

---

*violation of any principle of international law constitutes a violation of this particular treaty"; cuando se probó en autos que los actos cometidos por los agentes norteamericanos atacaron directamente al Tratado, al no respetar sus disposiciones en cuanto a la extradición de reos.*

Esto resulta evidente al existir un mandamiento expreso, el Artículo 9o, que regula el caso de los nacionales del país antes quien se solicita la extradición. Situación que finalmente mejoró en parte, pues el bien es cierto que la sentencia emitida por el Juez Edward Rafeedie de la Corte de Distrito para el Distrito Central de California, de fecha 14 de diciembre de 1992 absolvió a Alvarez Machain por falta de pruebas, ésta nunca reconoció la violación flagrante de los Estados Unidos del tratado celebrado con nuestro país sobre extradición, y cualquier norma elemental de Derecho Internacional.(en relación a lo anterior, ver, Rodolfo Cruz Miramontes Y José Luis Siquelros, "El Caso Alvarez Machain y el Derecho", Ar Juris, Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, núm. 8, (1993), pp. 5 y siguientes.

tribunal extranjero que lo juzgó, sería necesario que mediara un tratado específico sobre esa materia, entre el Gobierno de México y el del país en donde el connacional delinquiró, ya que de otra forma es inoperante cualquier condición que se trate de imponer al respecto y ningún miembro del Servicio Exterior Mexicano puede aceptarla, y sentaría un mal precedente que lo perjudicaría.

**d. Asesinato o muerte violenta de mexicanos.**

En estos casos, los miembros del Servicio efectuarán todas averiguaciones pertinentes para hacer la denuncia ante las autoridades policiacas o para coadyuvar con ellas o con las judiciales, si éstas se hubieren avocado al caso.

Cuando los culpables huyan a México antes de ser enjuiciados en el lugar en donde cometieron el delito o cuando las autoridades del mismo, en vez de juzgarlos simplemente los deporten a territorio nacional, los miembros del Servicio Exterior deben poner todo ello en conocimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que ésta turne el asunto a la Procuraduría General de la República.



En todas las oficinas del Servicio Exterior se deben llevar registros alfabéticos de los casos de índole penal y de los que por su importancia lo ameriten, en los que se vean envueltos connacionales y de ellos se debe informar a las oficinas jerárquicamente superiores, lo mismo que a la Secretaría de Relaciones Exteriores, pormenorizando el estado en que se encuentran y las gestiones hechas en cada uno.

**e. Visitas carcelarias.**

Los miembros del Servicio deben visitar periódicamente las cárceles y demás establecimientos penales o correccionales de su jurisdicción. Para constancia del cumplimiento de esta disposición, redactarán un informe mensual de las visitas que hagan, del que remitirán un tanto a la Embajada mexicana, otro al Consulado General del que dependan y otro a la Secretaría de Relaciones Exteriores. El informe contendrá los siguientes datos: a) Tratamiento del reo en la prisión; b) Alimentación en la prisión; c) Estado sanitario del lugar; d) Generales del reo; e) Personas que dependen de él, su residencia y dirección en el extranjero; f) Dirección de su familia en México; g) Sus antecedentes; h) Situación económica y estado físico; i) Motivo de su detención; j) Tiempo de la reclusión; k) Autoridad que conoce o conoció la causa; l) Estado del proceso, en su caso; m) Irregularidades del proceso.

El tratado entre México y los Estados Unidos de América, sobre la ejecución de sentencias penales, conocido como de intercambio de presos, abre para el mexicano no domiciliado en el territorio de este país; es decir, que no ha radicado por lo menos cinco años con el propósito de permanecer en él, la posibilidad de que sea trasladado a territorio nacional para cumplir la condena. Según Cecilia Molina<sup>76</sup>, la forma como se pone en práctica el tratado es la siguiente: "El reo eleva su solicitud de traslado al Departamento de Justicia enviando copia de la misma al cónsul mexicano en Washington y, a la vez, envía una fotocopia de la solicitud a la Secretaría de Relaciones Exteriores juntamente con un informe pormenorizado del caso, el cual debe contener todos los datos que se requieren para establecer plenamente la nacionalidad mexicana del interesado. La Secretaría de Relaciones Exteriores turna dicho informe al Procurador General de Justicia.

En caso que el Departamento de Justicia considere que es de accederse a la petición de traslado, lo comunica a la Embajada de México para que, a su vez y por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo haga del conocimiento del Procurador General y si dicho funcionario

---

<sup>76</sup>Op. cit., p. 273.

acepta la solicitud de traslado, se lo hace saber tanto a la Embajada como al Consulado que recibió la copia de la solicitud y proporcionó los informes para que se proceda al arreglo de los trámites mencionados para la entrega del reo.

En términos del tratado, el Departamento de Justicia puede tomar la iniciativa de un traslado, pudiendo igualmente rehusar la solicitud que para ese objeto le formule un reo mexicano y por su parte, el Procurador General, puede negarse a aceptar dicho traslado, dependiendo todo de las circunstancias especiales que medien en cada caso".

**f. Discriminación.**

En todos los casos en que se discrimine a los mexicanos por razón de su nacionalidad, los miembros del Servicio deben recabar la información pertinente y con base en ella hacerlo del conocimiento de las autoridades respectivas, informando del inmediato a las oficinas jerárquicas superiores y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que les impartan las instrucciones de rigor.

**g. Auxilio a mexicanos.**

**Tratándose de connacionales que se encuentren en situación económica difícil, deben comprobar que las causas que la motivan son ajenas a su voluntad y si el funcionario las considera razonables, debe dirigirse a las asociaciones locales de beneficencia para que impartan al necesitado los auxilios necesarios y a la vez ayudarlo a obtener un trabajo que le permita subsistir.**

**Tratándose de indigentes o enfermos que se encuentren internados en hospitales, casas de salud u otras instituciones similares que no puedan tenerlos en ellas por más tiempo y lo informen en tal sentido a la oficina del Servicio Exterior, el titular de ésta debe comunicarlo de inmediato a la Secretaría de Relaciones Exteriores, proporcionándole todos los datos acerca de los familiares del interesado, con objeto de que la citada Dependencia proceda a localizarlos a fin de que se hagan cargo de él y en caso de no tener familiares, que gestione ante la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que sea recibido en alguno de los establecimientos de nuestro país.**

**Por cuanto a los niños abandonados, éstos quedan bajo la custodia de los miembros del Servicio mientras se investiga el domicilio de los**

parientes en México y de no tenerlos, mientras se gestiona su internación en algún plantel de la Beneficencia Pública.

#### **h. Repatriación de indigentes.**

Puede ser solicitada por todo mexicano, sin distinción de sexo, edad o estado civil, que por causas ajenas a su voluntad llegue a esa condición económica.

Toda solicitud de repatriación por indigencia se sujete a las siguientes disposiciones:

- a) Que el peticionario esté matriculado y si no lo estuviere, que lo haga de inmediato;
- b) Que compruebe su estado de indigencia;
- c) Que satisfechos los requisitos anteriores, el funcionario que conoce de su caso, procure buscarle trabajo u ocupación mientras se hacen las gestiones ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

d) Que a la persona que hubiere sido repatriada por indigencia, no se le vuelva a repatriar por ese motivo y tampoco se concede repatriación a los connacionales residentes en las fronteras colindantes con nuestro país.

En las oficinas del Servicio Exterior se deben llevar registros alfabéticos y con las respectivas filiaciones, de los individuos a los que se repatria o ayuda en forma económica, para evitar que se cometan abusos y además, mediante oficio-circular que gira la oficina que tramita un caso de repatriación, lo hace saber a todos para el objeto que se menciona.

#### **i. Ausentes.**

Para gestionar la localización de ausentes, los solicitantes deben aportar el mayor número de datos, a cuyo efecto las oficinas del Servicio Exterior les proporcionan un cuestionario que deben llenar.

El trámite usual en estos casos es solicitar la cooperación de las autoridades policíacas del lugar, así como de las agrupaciones mexicanas y recurrir a medios publicitarios como periódicos, estaciones radiodifusoras, de televisión, etc.

**j. Deportación de mexicanos.**

Al sujeto en estas condiciones, generalmente se le traslada bajo custodia hasta las fronteras de su patria y allí es entregado a las autoridades migratorias de la misma, pero éstas puede rehusarse a admitirlo si no se les acredita la nacionalidad del deportado.

Las autoridades extranjeras que conocen de un proceso de deportación seguido en contra de nacionales mexicanos, lo comunican a la oficina consular correspondiente, para que expida los comprobantes de nacionalidad que les permitan entrar en México.

Sobre este punto, el artículo 15 de la Ley General de Población y el artículo 63 de su Reglamento, disponen que los mexicanos deben comprobar su nacionalidad para que puedan internarse en la República y que las autoridades de Población del puerto de entrada, exigirán que acrediten este derecho mediante la presentación de pasaporte expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores y, a falta de éste, con el acta de nacimiento, con cualquier documento idóneo o en su defecto mediante testimonio del interesado a satisfacción de la autoridad, a fin de comprobar su nacionalidad, toda vez que este requisito lo deben satisfacer ya sea que

**entren voluntariamente o que hayan sido deportados por el gobierno de un Estado extranjero.**

**La autoridad extranjera que comunique a una oficina consular el proceso de deportación de un mexicano y le solicite el documento que franquee a éste su entrada en nuestro país, debe probar la nacionalidad mexicana del presunto deportado exhibiendo cualquiera de los documentos que le indique el titular de la oficina y careciendo de ellos, debe presentar ante la misma al sujeto en cuestión para que se le examine acerca de su nacionalidad.**

**Por su parte, la oficina que reciba el aviso, debe solicitar que se le proporcione copia de la sentencia fundada en derecho que se hubiere dictado en contra del infractor, para cerciorarse de que la falta cometida realmente se sanciona con la deportación y que no tiene otra pena distinta, pues en ocasiones las autoridades extranjeras por no tener en sus establecimientos penales o correccionales a individuos que han cometido delitos graves que no están sancionados con la deportación, utilizan este medio para enviarlos a México en vez de dejarlos que compurguen una pena justa.**



### **C. EL SERVICIO EXTERIOR EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.**

La política exterior norteamericana, es definida <sup>77</sup> por Barnes, como: "el curso de las acciones planeadas por el gobierno para guiar sus relaciones con los países extranjeros". El presidente de los Estados Unidos tiene la responsabilidad primaria de formular y dirigir la política exterior. El Secretario de Estado, es el consejero del Presidente en lo que a política exterior se refiere, y asimismo, es el agente del Presidente para llevar a cabo la política exterior. El Departamento de Estado, y el Servicio Exterior son el apoyo en los que el Secretario apoya su información y consejo esenciales para cumplir con su tarea aconsejando al Presidente.

Las tareas del Servicio Exterior se han multiplicado en número. En la actualidad, el Servicio Exterior, precisa jugar un rol doble, en la conducción y formulación de la política exterior; para ello los agentes diplomáticos y consulares no solamente han de tener una capacitación tradicional diplomática y consular; sino que están preparados en campos como de finanzas internacionales, comercio internacional, relaciones laborales, ciencia, geografía, etc.

---

<sup>77</sup> William Barnes, The Foreign Service of The United States (Washington: Department of State, 1961.) p. 300.

**El Servicio Exterior Norteamericano está dividido en misiones diplomáticas y misiones consulares. El embajador o ministro diplomático es el jefe de la misión diplomática<sup>78</sup>, tiene la autoridad de llevar a cabo la política de los Estados Unidos en el Estado que sea acreditado. En el ejercicio de ésta responsabilidad, dirige el trabajo de la misión diplomática, y coordina a los consulados.**

**Los consulados son establecidos con el consentimiento del Estado extranjero, en aquéllas ciudades importantes desde un punto de vista de los Estados Unidos en cuanto a asuntos de carácter comercial y migratorio. En su ámbito, complementan el trabajo de las embajadas en lo político, económico y en la protección de los intereses de los Estados Unidos, y además la realización de una serie de tareas como: expedición de visas, pasaportes, funciones notariales, protección de los ciudadanos norteamericanos.**

**Los consulados, en las capitales de los Estados, están organizados como secciones de la misión diplomática, con oficiales consulares actuando**

---

<sup>78</sup> Barnes, Op. cit., p. 301.

como jefes de sección. En las ciudades diferentes a la capital, se designa un cónsul para asuntos consulares, el cual se encarga de supervisar a los cónsules en aquellas ciudades y para asistir al embajador.

Los cónsules no están autorizados para representar a los Estados Unidos para negociar con las autoridades nacionales. La cabeza de una oficina consular o de una sección consular de una embajada, puede ser un cónsul, un vicecónsul o un cónsul general, dependiendo del grado de importancia de la oficina en particular.

Por último, el Servicio Exterior Norteamericano está regulado por el Foreign Service Act de 1946, el cual ha tenido diversas reformas.

Independientemente de lo anterior, es importante destacar en rasgos muy generales la política con la que se han caracterizado los Estados Unidos en los últimos años<sup>79</sup>.

Primeramente, un neoaislacionismo que reclama una retirada estadounidense de la escena internacional, una reducción radical de los

---

<sup>79</sup>Ana María Ezcurrea, Clinton, ¿Una nueva política exterior?, México: (El Juglar, 1992), p. 23 y siguientes. asimismo véase a Edmundo Gaspar, La Diplomacia y la Política Norteamericana en América Latina, México: (Ediciones Gernika), p. 43 y siguientes.

gastos de seguridad y una mayor atención a los asuntos internos, lo anterior, fundado en el declinismo, paradigma intelectual lanzado por Paul Kennedy en su libro "El ascenso y la caída de los grandes poderes".

Por otra parte, existe un internacionalismo liberal, que subraya el rol del liderazgo, lo multilateral, la seguridad colectiva, la democracia y el derecho internacional. Inaugurado por el presidente Woodrow Wilson (1916), quien comenzó el movimiento hacia la Liga de las Naciones. Esta corriente resultó inveterada y tesoneramente fustigada por conservadores y realistas debido a su descuido de la cuestión del poder y del potencial militar. Sin embargo, algunos analistas creen que en la práctica, el internacionalismo liberal no desarrolló un universalismo utópico sino que ensambló intereses y valores, realismo e idealismo, políticas de balance de poder y de orden mundial. Este neointernacionalismo hace hincapié en lo multilateral, pero no suprime el involucramiento unilateral. Procura complementar la supremacía militar y la coerción -llamado hard power- con la recuperación de liderazgo e influencia a escala mundial -soft power-, que se canaliza a través de la edificación de alianzas y coaliciones, de un activo expansionismo ideológico (denominado democratización global y definida como la expansión planetaria de la libertad política y económica) y de la lucha por el consenso activo en el escenario internacional.

Ampliando el concepto de democratización global, encontramos que en el fondo de tal discurso político que como slogan el propio grupo de los siete manifestó: "mientras entramos en la última década de esta centuria - que debería ser la Década de la Democracia- reiteramos nuestro compromiso con el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos, así como el desarrollo y la reconstrucción a través de economías orientadas al mercado"<sup>80</sup>, se perfila como uno de los grandes argumentos de intervención de los años noventa, asociada al emblema de los derechos humanos, puesto que ambos son ponderados como asuntos supranacionales, engendrando como consecuencia una progresiva dilución del concepto de soberanía y con la consiguiente intromisión externa - incluso militar ante escenarios catalogados como "riesgosos"

La asistencia política que se caracteriza por la construcción democrática ("democracy building") en el exterior y es entendida como asunto de seguridad nacional, consistente en el apoyo a grupos y entidades intermedias independientes del Estado como partidos políticos, sindicatos, asociaciones de negocios, centros de estudio, organismos de mujeres y jóvenes, cooperativas y medios de comunicación como periódicos, libros

---

<sup>80</sup>Ezcurra, Op. cit., p. 42.

**videos y films.**

**CAPITULO IV**  
**LA PROTECCION CONSULAR Y EL DERECHO PENAL EN LOS ESTADOS**  
**UNIDOS**

**A. BREVE HISTORIA UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

A fin de poder realizar con éxito su función de protección, el cónsul debe conocer el sistema judicial y los derechos de sus connacionales, tanto de los Estados Unidos como de México, es por ello que en el presente capítulo se presenta un pequeño bosquejo para tal efecto.

**1. EDAD MEDIA Y PRINCIPIOS DE LA EDAD MODERNA.**

La conciencia clara y universal de los Derechos Humanos, no se concibe sino hasta la Edad Moderna. Lo anterior, no supone que el hombre medieval no tenía derechos fundamentales, ni que se desconociera el

**Derecho Natural.** Lo que sucede es que conocen derechos estamentales. La sociedad se presenta al hombre medieval y al del Antiguo Régimen como naturalmente estructurada en un orden jerárquico de estamentos con un status desigual, se asienta en el principio hereditario condicionado por el nacimiento. La pertenencia a un estamento, orden o estado, determinaba así cual fuera el patrimonio jurídico de cada cual, su situación jurídica en el todo social. Un exponente de tales derechos es la famosa Carta Magna inglesa (1215), documento feudal por su carácter y forma, en el que Juan sin Tierra confirmó a los barones de su reino disposiciones anteriores a su favor y otras que se extenderían también a las demás categorías de súbditos.

En realidad, la Edad Media no desconocía que todos los hombres, más allá de su status social y político, participaban de un orden ético-natural cuyos principios de base, procedentes del estoicismo antiguo y del cristianismo, son la unidad del género humano, la dignidad de la persona humana, hecha a imagen y semejanza de Dios, la igualdad esencial de los hombres.

En la relación con los infieles, el puro derecho natural ofrecía, por lo menos en la doctrina, un amplio margen para el reconocimiento de derechos



personales de éstos en los ordenamientos del mundo cristiano el impacto del derecho histórico, recibido de la sociedad feudal, y cuasi natural por su arraigo tradicional, hizo que los principios de dignidad y la igualdad de todos los hombres en cuanto tales no alcanzasen su consecuente proyección en el campo de las instituciones tanto públicas como privadas. Es buena prueba de ello la facilidad con que la filosofía jurídica y social cristiana, echando mano de distinciones a menudo de una desconcertante sutileza, se avino a aceptar por ejemplo la licitud condicional de la esclavitud o la del tormento en el procedimiento penal.

Ahora bien, si el orden estamental limitaba las oportunidades de los hombres, consagrando su desigualdad social y política de principio en un sistema de tendencia estática, les ofrecía, en cambio, protección dentro del respectivo status: una protección que en casos extremos podía revestir la forma de autotutela, de un derecho de resistencia de los estamentos mismos.

Fue el desarrollo del Estado moderno bajo el signo del absolutismo monárquico, por paternal que éste fuese o pretendiese ser, unió al creciente relajamiento de los vínculos estamentales, el que planteó en términos nuevos el problema de la limitación del poder del Estado, que en

una primera fase era prácticamente el poder de la Corona, en su relación con los súbditos en cuanto a individuos.

## **2. EL PROBLEMA DE LA TOLERANCIA Y LA LIBERTAD DE CONCIENCIA EN TIEMPOS DE LA REFORMA Y LA CONTRARREFORMA.**

La época de la Reforma y la Contrarreforma constituyen en este contexto un período de transición. La primacía que en la conciencia de la época correspondía a la religión, la ruptura de la unidad de la fe y el carácter absoluto de las exigencias de ésta, explican que el primer derecho personal que en cuanto tal fue reivindicado sea el que corresponde a la libertad de la opción religiosa.

En esta época se imponen finalmente la libertad religiosa y de conciencia frente a las persecuciones y las guerras de religión. Las soluciones jurídico positivas en sus variadas modalidades (pases interconfesionales, medidas legislativas estatales, tratados internacionales) obedecen a tres grandes tipos que implican un progreso (no necesariamente cronológico) en la vía de la aceptación del pluralismo. Unas se basaron en el principio territorial, por cuya virtud las confesiones se delimitaron geográficamente en zonas que corresponden a unidades regionales (en la

Confederación Helvética y en el Imperio Germánico) religiosamente homogéneas, siendo la consecuencia final un derecho de emigración de los que en cada territorio no profesaban la religión oficial (paz religiosa de Augsburgo, 1555; paz de Westfalia, 1648). Un paso más, y decisivo, fue la fórmula del reconocimiento puro y simple de las distintas confesiones. Se dio por primera vez en Rhode Island desde su misma fundación (1636), gracias a Roger Williams (logrando la colonia en 1663, de Carlos II, una Carta que concedía plena tolerancia para todas las religiones, incluso las no cristianas, y plena libertad civil para todos los cristianos); luego en la colonia católica de Maryland, cuyo Toleration Act (1649) es el primer documento sobre esta materia emanando de una asamblea popular.

### **3. TOLERANCIA Y DERECHOS HUMANOS EN LOS SIGLOS XVII Y XVIII.**

En Europa de los siglos XVII y XVIII, el tema de la tolerancia y la libertad religiosa y de conciencia siguió en un primer plano de las controversias, si bien ahora, en medida creciente, desde una perspectiva más filosófica que teológica y en el marco ya de los derechos civiles y políticos en general. Es patente en esta fase la influencia del nuevo espíritu crítico de la Ilustración, del deísmo. Son representantes de la misma en el plano doctrinal Locke, Bayle, Thomasius, Wolff, los enciclopedistas

franceses y Voltaire. Los logros prácticos más importantes antes de la Revolución francesa se dieron en los Países Bajos; en Prusia, donde Federico II instituyó un régimen de tolerancia (1740) que preparó el del Derecho Territorial General de 1794; en Austria y territorios dependientes (Patente de Tolerancia de José II, 1781).

La reivindicación de los derechos de libertad religiosa y de conciencia, fueron asociándose con el problema de los derechos civiles y políticos en general; y su reivindicación coincide con la ascensión de la burguesía, que reclama la supresión de los privilegios de la nobleza y la igualdad ante la ley. Su ideario es el liberalismo, de signo individualista; los derechos fundamentales que se subrayan son "los derechos de la libertad", y entre ellos el de propiedad. En el orden doctrinal, los autores representativos son, en buena medida, parte de los mismos citados con anterioridad, a los que además merece mencionar a Beccaria, por la humanización del derecho penal.

En el campo jurídico positivo constitucional el papel pertenece a Inglaterra. Tres grandes documentos de su historia constitucional pertenecen hoy, por la influencia que ejercieron, a la historia universal del Estado de Derecho. La Petition of Right de 1628 protege los derechos

personales y patrimoniales. El Acta de Habeas corpus, de 1679, tiene significación trascendental, por cuanto prohibía la detención de nadie sin mandamiento judicial y obligaba a someter a la persona detenida al juez ordinario dentro del plazo de veinte días. En 1689, la Declaración de Derechos (Declaration of Rights) confirmaba los derechos ya consagrados en los textos anteriores.

#### **4. LOS BILL OF RIGHTS AMERICANOS Y LA DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO DE 1789.**

De suyo, los derechos así proclamados y protegidos no pasaban de ser derechos de los ciudadanos ingleses. Pero la filosofía jurídica de Locke les confirió, con la fundamentación iusnaturalista, un alcance universal. A ello se debe el que se convirtiesen en derechos del hombre en general en las nuevas formulaciones que les dieron las declaraciones surgidas de la Revolución americana, y más aún de la francesa. Prescindiendo de la Declaración de Independencia de 4 de julio de 1776, que da por supuestos ciertos derechos inalienables, entre los que sólo destaca expresamente los relativos a la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad, es la Declaración de Derechos (Bill of Rights) de Virginia, de 12 de junio del mismo año, redactada por George Mason, la primera que contiene un catálogo

específico de derechos del hombre y del ciudadano de 26 de agosto de 1789 (precedida sistemáticamente por la abolición del feudalismo el 4 de julio), ésta se convirtió para Europa en el punto de partida de toda la evolución posterior en materia de derechos y libertades del hombre, con sus progresos y retrocesos. Su influencia fue especialmente intensa ya en la Constitución de Cádiz de 1812, y en la que se dio Bélgica al acceder a la independencia, en 1831.

El núcleo del individualismo de la Declaración de 1789, descansa en el artículo 2o.: "El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión". Se conoce menos el hecho de que no faltó a la Revolución francesa, en su segunda etapa, una preocupación social que plasmó en la Declaración de derechos votada por la Convención y colocada al frente de la Constitución del año I (1789). Inspirada por Robespierre, que a su vez se inspiró en Rousseau, esta Constitución era mucho más democrática que la anterior, de 1791, hija de la misma asamblea que había proclamado la Declaración; y en ella se hablaba de tres derechos sociales que no figuraban en la primera Declaración (los relativos al trabajo y medios de existencia, la protección contra la indigencia, la instrucción), si bien la realización de tales

derechos se encomendaba a la sociedad y no al Estado. Dicho esto, es innegable que el mensaje político de la Revolución francesa fue en conjunto el avenimiento de unos derechos individuales que, si hoy pueden considerarse incompletos sin los derechos sociales, suelen ser, sin embargo, condición previa para su reconocimiento, y desde entonces son inseparables de la idea misma del Estado de Derecho.

## **5. LA ABOLICION DE LA ESCLAVITUD.**

La lucha por la abolición de la esclavitud, se realizó en dos etapas: primero, pidiendo la abolición de la trata de esclavos, y luego la de la esclavitud misma y sus secuelas. Un papel histórico destacado corresponde aquí a los cuáqueros y a W. Wilberforce, a cuyos esfuerzos se debe la abolición de la trata por Inglaterra en 1807. El arraigo de la institución resalta si tenemos en cuenta que no quedó desplazada por las Declaraciones americanas de derechos. Fue prohibida consecuentemente por la Revolución francesa en 1794, pero restablecida por Napoleón en 1802. Su prohibición por Inglaterra en 1833 fue luego el punto de partida de la de otros Estados europeos (Francia y Dinamarca en 1848; los Países Bajos, Portugal en 1878). En Latinoamérica se adelantaron Haití (1805), Bolivia (1826), Perú y Guatemala (1827), México (1828), seguidos a lo largo del siglo,

por las demás repúblicas hispanoamericanas y el Brasil (1875). España, que en 1789 había promulgado una Real Cédula sobre la educación, trato y ocupación de los esclavos, de inspiración humanitaria, aceptó la prohibición de la trata de varios convenios con Inglaterra a partir de 1873 en Puerto Rico y 1880 en Cuba. En los Estados Unidos la abolición fue a nivel federal, vinculada a Lincoln, llegó en 1865 (enmienda 13 a la Constitución) a raíz de la guerra de Sucesión. Pero quedaba todavía el gran problema de las discriminaciones, que hoy sigue en pie.

Especial interés ofrece el hecho que, al igual que el derecho de libertad religiosa y de conciencia, la prohibición de la trata de esclavos alcanzó pronto una dimensión jurídico-internacional, no sólo en virtud de tratados bilaterales, especialmente promovidos por Inglaterra a partir de 1814, sino también por acuerdos multilaterales: La Declaración de Viena del 8 de febrero de 1815 y el Tratado de las cinco grandes potencias (Austria, Francia, Gran Bretaña, Prusia y Rusia) del 20 de diciembre de 1841. El Acta General de Berlín (1885) y el Acta General de Bruselas (1890) se enfrentaron con la trata en el interior de África. Finalmente, el Convenio de Ginebra de 25 de septiembre de 1926, modificado en 1953 y desarrollado por el de 4 de septiembre de 1956, estableció una prohibición de la esclavitud de alcance general.



## **6. REIVINDICACION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES EN LOS SIGLOS XIX Y XX.**

Si la burguesía liberal ascendiente había logrado el reconocimiento jurídico positivo de los derechos individuales de libertad, el proletariado, que aparece como protagonista histórico al compás del proceso de industrialización de las sociedades occidentales, y con especial conciencia de clase en la segunda mitad del siglo XIX (Manifiesto comunista es de 1848), hubo de reivindicar los derechos económicos y sociales. Las primeras consecuencias de la revolución industrial bajo el signo de la libre concurrencia había dado lugar a condiciones de trabajo durísimas y muchas veces inhumanas, que ponían de manifiesto la insuficiencia de los derechos individuales si la democracia política no se convertía además en democracia social. Junto al postulado de la libertad aparece en un primer plano el de la seguridad social con sus consecuencias de orden laboral y económico (derecho al trabajo y a un salario justo, al descanso, a la educación, al retiro, etc.) Las conquistas decisivas se sitúan en el ámbito de la representación política (progresiva ampliación del sufragio a partir de las limitaciones del sistema censatario, hasta llegar al sufragio universal) y el de la asociación (progresivo reconocimiento de los derechos sindicales). La libertad de sindicación tenía especial importancia, pues mientras en la

antigua estructura (gremial) de la producción se consideraba como una regla el ascenso de los oficiales a la categoría de maestros y pudo mantenerse en una sola agrupación al dirigente y al dirigido, las nuevas condiciones de la vida industrial fueron dividiendo los factores humanos de la producción en empresas capitalistas y masas de asalariados.

A la vista de los resultados conseguidos en los principales países industrializados, después de más de un siglo de confrontaciones, forcejeos y luchas, es fácil, pero históricamente inexacto, pretender subestimar el papel del socialismo y el sindicalismo europeos en todo este proceso. Ello vale también para el aspecto doctrinal. Es más, aquí teoría y práctica estuvieron estrechamente asociados. El socialismo, por otra parte, adoptó muchas formas: socialismo utópico, generalmente hostil al Estado; socialismo de Saint-Simon y su escuela; cooperativismo de Owen; socialismo científico de Marx y Engels y su decadencia intelectual, a la vez pujante y diversificada; socialismo de cátedra, de tendencia estatista; socialismo fabiano de Sidney y Beatrice Webb, con fuertes ingrediente religiosos, etc. Como también tuvo varias ramificaciones y fuentes de inspiración del sindicalismo, no menos actuante en la persecución de objetivos concretos, con o sin vinculaciones políticas colectivas.

Al lado de estos movimientos de reivindicación social más radical, apareció un movimiento social cristiano en la doble vertiente católica y protestante. La primera se manifestó principalmente en los países germánicos, donde hombres como Kolping y el obispo de Maguncia, von Ketteler, anuncian y preparan a la vez otros movimientos afines y el creciente desarrollo de una filosofía social en la que cabe destacar la labor colectiva de la Unión Internacional de Estudios Sociales fundada en Malinas en 1920, bajo presidencia del cardenal Mercier (Código Social, 1927; 3a ed. revisada, 1948). La decidida toma oficial de posición de la Iglesia fue tardía (encíclica *Rerum Novarum* de León XIII, 1891, desarrollada y adoptada a un contexto social transformado por la *Quadragesimo anno*, de Pío XI, 1931), pero luego ya consecuente y evolutiva. En el seno del protestantismo baste mencionar a hombres como P. Tillich. No faltó, por último, un neoliberalismo social de inspiración humanitaria en la línea, por ejemplo, de Renouvier y L. Bourgeois.

En el plano jurídico positivo, la intensidad de la reivindicación de las nuevas fuerzas sociales fue tal, que la Constitución francesa de 1848, aunque promulgada en un clima de represión, tras la sublevación obrera de junio, se hizo eco de ella, refiriéndose a ciertos derechos relativos al trabajo, la asistencia y la educación, y garantizando al propio tiempo el sufragio

**universal y el escrutinio secreto.**

**En cuanto a los resultados prácticos más efectivos, es sabido que tuvieron lugar en Inglaterra, en Alemania (donde Bismark, para frenar los progresos de la socialdemocracia, hizo adoptar, entre 1883 y 1890, una legislación laboral que pudo servir de modelo a otras) y en los países nórdicos.**

**De tronco marxista, bajo el impulso de Lenin, surgía como réplica a la Declaración francesa de los derechos el hombre y del ciudadano de 1789, la Declaración rusa de los derechos del pueblo trabajador y explotado de 4 de enero de 1918. Sus principios se han incorporado a las constituciones soviéticas, especialmente a la de 1936, y después de la segunda guerra mundial a las de las democracias populares. Todas ellas, sin dejar de mencionar las clásicas libertades individuales, las posponen a los derechos de carácter económico y social.**

**En Occidente, es notable el impacto de nuestra constitución de 1917, cuyas disposiciones sociales progresivas influirán en las de otros Estados de Latinoamérica.**

Casi simultáneamente, la Constitución alemana de Weimar, de 1919, buscó la síntesis entre el liberalismo y la democracia social, dando acogida a los derechos económicos y sociales en su libro II. Esta constitución ha influido en otras muchas de la primera posguerra mundial, de las que sobrevive la de Irlanda, de 1973, convergente con ella desde supuestos distintos. También perdura su tradición en esta segunda posguerra. Son representativas a este respecto las constituciones francesas de 1946 y 1958 (que remiten expresamente a la Declaración de 1789 y la completan en el aspecto económico y social), la italiana de 1948 y la Ley Fundamental de la República Alemana (Ley Fundamental de Bonn) de 1949. La conciliación de los derechos sociales con los individuos es la meta que persigue hoy en Occidente el llamado Estado social de Derecho.

## **7. LOS DERECHOS HUMANOS DESPUES DE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL.**

La evolución de los derechos humanos entre las dos guerras mundiales tenía que reflejar las tremendas tensiones políticas, sociales e ideológicas que caracterizan esa época. El auge de los autoritarismos y totalitarismos significó en mayor o menor grado, según los países, los regímenes e incluso las diversas fases de éstos, un eclipse de los derechos

individuales. El impacto de los graves retrocesos que entonces se dieron en Europa y fuera de ella explica la preocupación general por asegurar, al finalizar la segunda guerra mundial, una protección más eficaz de los derechos humanos. Y los hombres que en la conferencia de San Francisco (25 de abril a 26 de junio de 1945) aprobaron la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Para responder al anhelo y a la esperanza puestos por una humanidad agobiada en el papel tutelar de los derechos y las libertades de todos los hombres de la nueva organización mundial, los artífices de la Carta y los que pusieron en marcha los mecanismos de las Naciones Unidas pudieron entroncar con un precedente que no merece ser infravalorado. Aunque la Sociedad de Naciones, cuyo Pacto constituye la parte I del Tratado de Versalles, de 28 de junio de 1919, no llegase a alcanzar la efectividad deseada, sería injusto no recordar el progreso que representó, con todas sus limitaciones, el régimen de protección de minorías étnicas, lingüísticas y religiosas que se puso en funcionamiento bajo sus auspicios, y asimismo el derecho de petición ante la Sociedad que se reconoció a las poblaciones de los territorios bajo mandato. Mayor importancia para el desarrollo de los derechos humanos tendría a largo plazo la Organización Internacional del Trabajo, instituida en la parte XIII del Tratado de Versalles (en relación con

el artículo 23 del Pacto) y transformada hoy en organismo especializado de las Naciones Unidas. El preámbulo de su sección I afirma, en efecto, que la paz universal que aspira a mantener la Sociedad de Naciones "sólo puede fundarse sobre la base de la justicia social", que "existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la justicia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra un descontento tal que la paz y la armonía universales vienen puestas en peligro", y que por consiguiente. La sección II (artículo 427), aun reconociendo "que las diferencias de clima, costumbre y usos, de oportunidad económica y de tradición industrial, hacen difícil alcanzar de manera inmediata la uniformidad absoluta en las condiciones de trabajo", afirma, que sin embargo, su convicción "de que el trabajo no debe ser considerado simplemente como un artículo de comercio" y piensa "que hay métodos y principios para la reglamentación de las condiciones de trabajo que todas las comunidades industriales deberían esforzarse en aplicar en tanto en cuanto lo permitiesen las circunstancias especiales en que pudieran encontrarse". Los principios generales, que en el mencionado artículo se enuncian en nueve puntos, incluyen derechos sociales fundamentales que la Organización (sin que este número sea exhaustivo) tiene como fin promover a escala internacional. Ya en el período en cuestión se adoptó por la Conferencia Internacional del Trabajo, que es uno de sus órganos, la Convención relativa al trabajo

**forzado y obligatorio del 28 de junio de 1930, entre otras muchas.**

**También hay que señalar que, entre tanto, el problema de los derechos humanos, había rebasado el marco del mundo occidental. Inicialmente, el hecho se produjo como un aspecto de la expansión, más o menos parcial y profunda, de las pautas y formas de vida del pensamiento occidentales a sociedades pertenecientes a otras culturas. Los casos más espectaculares son los de Japón (1889), China (1908-12) y la Turquía de Kemal Atatürk a raíz de la primera guerra mundial. Luego, especialmente después de la primera y sobre todo de la segunda guerra mundial, los derechos humanos históricamente configurados por el mundo occidental de tradición cristiana han revelado su virtualidad para legitimar la emancipación no sólo de los hombres, sino también de los pueblos dominados y colonizados. Prescindiendo de unas minorías que se beneficiaron de la situación colonial o que sucederían en cuanto grupos privilegiados a los antiguos colonizadores al proclamarse la independencia, las desigualdades sociales que habían provocado la aparición de un proletariado en Europa, se dieron con características específicas entre las poblaciones de las sociedades industrializadas y desarrolladas y las sociedades tradicionales y subdesarrolladas, surgiendo en lo que se ha dado en llamar el Tercer Mundo un verdadero e ingente proletariado exterior, con lo que las dos guerras**



mundiales, pero destacadamente la segunda, han significado para estas masas humanas una toma de conciencia de su situación y un deseo de promoción que si por un lado exigía la independencia política como condición previa, requería el complemento de una promoción social que no hiciese ilusoria la independencia jurídica formal. De ahí nuevas formulaciones de los derechos humanos fuera de su contexto europeo-norteamericano. En particular, el derecho de resistencia a la opresión y el de disponer los pueblos de sí (autodeterminación), tan conectados a las Declaraciones de derechos americanas y francesas, han encontrado un amplio campo de aplicación en la segunda posguerra en el magno proceso de descolonización que es uno de sus rasgos característicos. Los derechos económicos y sociales se vieron así sometidos a las correspondientes adaptaciones, cuyo eco se percibía con fuerza creciente en la Organización de las Naciones Unidas. Los postulados de la justicia social tradicional se harán cada vez más extensivos no sólo a los individuos de tales países individualmente considerados, sino también a las colectividades subdesarrolladas mismas, las naciones proletarias.

## **8. LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS DERECHOS HUMANOS.**

Cualquiera que sea el papel que quepa asignar a la regulación

internacional de determinados derechos de la persona humana en el pasado (libertad religiosa y de conciencia, prohibición de la esclavitud, derechos laborales, etc.) el hecho es que hasta la Carta de la Organización de las Naciones Unidas no encontramos un reconocimiento internacional de principio de los derechos humanos. Este es indiscutiblemente uno de los méritos históricos de la Carta. Y lo es a pesar de que tal reconocimiento sólo tiene lugar de manera parcial. La Carta, en efecto, se limitó a formular el principio de una protección, más aun, de una promoción internacional de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin desarrollarlo por medio de normas concretas.

Por lo demás, este principio está reiteradamente recogido en la Carta. Ya en el Preámbulo, proclaman los pueblos de las Naciones Unidas que están resueltos a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres. El artículo 1o., apartado 3o., señala entre los fines de la Organización, realizar la cooperación internacional... en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. Insisten en esta finalidad los artículos 55, apartado c), y 56. Aquél prevé la promoción por la Organización del "respeto universal a

los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades"; mientras éste, de suma importancia, estipula que "todos los miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en artículo 55".

Un aspecto importante del principio de protección internacional de los derechos humanos en la Carta, es su extensión a aquellos territorios dependientes que estén sometidos a un régimen internacional de administración fiduciaria bajo la autoridad de la Organización (capítulo XII de la Carta), ya que el artículo 76 señala entre los objetivos básicos de dicho régimen, en su apartado c), el de promover el respeto a los derechos fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión". Es cierto que la Carta, en cambio, al referirse (capítulo XI) a los territorios no autónomos, que cuando se redactó la Carta constituían los imperios coloniales de una serie de Estados miembros, omite toda mención expresa a la protección de los miembros humanos como deber de las potencias coloniales. Pero la dinámica de la Organización, con el creciente número de miembros afroasiáticos, superaría pronto tal disparidad de trato entre ambas clases de territorios, vinculando

la protección de los derechos humanos a la descolonización como supuesto de los mismos. Así, la acción conjunta del bloque soviético y de los países afroasiáticos logró ya en la Resolución 637 (VII) de la Asamblea General de 16 de diciembre de 1952 el principio de que "el derecho de los pueblos y naciones a disponer de sí mismos es una condición previa del goce de los derechos fundamentales del hombre". Más lejos todavía iría la Resolución 1.514 (XV) de la Asamblea General de 14 de diciembre de 1960, de un alcance realmente revolucionario, al afirmar que la sujeción de los pueblos a una subyugación, a una denominación o a una explotación extranjera constituye una denegación de los derechos fundamentales del hombre y es contraria a la Carta de las Naciones Unidas, comprometiendo además la causa de la paz y de la cooperación internacional.

Si estas disposiciones se refieren a la actividad de la O.N.U. en su conjunto, otras remiten más específicamente a determinados órganos. Según el artículo 13, apartado 1b), la Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para ayudar a hacer efectivos de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. También el Consejo Económico y Social se ve atribuir facultades en este campo, pues en virtud del artículo 62, apartado 2, podrá hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades

fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades; y a tenor del artículo 68, establecerá comisiones de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos.

Ello quiere decir (y la acción ulterior de los órganos de la O.N.U. lo confirma) que contra la puesta en práctica de los derechos humanos y las libertades fundamentales no cabe alegar el artículo 2o., apartado 7o., de la Carta, que deja a salvo de toda intervención de la O.N.U. (fuera de la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII de la Carta) "los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados". Les guste o no a los miembros de la Organización mundial, no puede eludirse el hecho de que la Carta, ha roto con el principio de que un Estado puede tratar a sus súbditos a su arbitrio, y lo ha sustituido por otro nuevo: por el principio de que la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales constituye una cuestión esencialmente internacional.

## **9. LA DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

Para subsanar la falta de una lista concreta de los derechos humanos que permitiese poner en marcha la protección y promoción de los mismos

prevista en la Carta, la Organización mundial creó una comisión especial, la Comisión de Derechos Humanos, que en un tiempo relativamente breve preparó un proyecto de Declaración. Discutido por la Asamblea General, entonces integrada por cincuenta y ocho Estados, ésta aprobó la Declaración universal de derechos humanos, el 10 de diciembre de 1948.

El Preámbulo parte de la idea de que los derechos humanos fundamentales tienen su raíz en la dignidad y el valor de la persona humana (apartados 1o. y 5o. , confirmados por el artículo 1o.). Por eso corresponden a todos los miembros de la familia humana derechos iguales e inalienables (apartado 1o., confirmado por el artículo 2o.), Tales derechos han de ser protegidos por un régimen de Derecho para que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión (apartado 3.).

En cuanto a los derechos propiamente dichos enumerados en la declaración, pueden dividirse en varios grupos.

El primero comprende una serie de derechos relativos a la libertad; prohibición de la esclavitud (art. 4o.), de la tortura y de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 5o.), de las detenciones o destierros

arbitrarios (art. 9o.) de las leyes penales con efectos retroactivos (art. 11, apartado 2o.), de las restricciones a la libertad de movimientos y a la salida de cualquier país, incluso del propio, o al regreso al país propio (artículo 13, apartado 2o.), de la privación arbitraria de la nacionalidad (art. 15, apartado 2o.), y de la privación arbitraria de la propiedad (art. 17, apartado 2o.); incluye también la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 18), y la libertad de opinión y de expresión, con la subsiguiente de información (art. 19), la libertad de reunión y de asociación pacíficas, que lleva conexas el que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación (art. 20).

Junto a estos derechos relativos a la libertad, que implican propiamente una abstención por parte del Estado, la Declaración contiene otros derechos que implican una acción positiva del mismo. Estos son de dos clases: derechos procesales y políticos, de un lado, y derechos sociales de otro. A la primera categoría corresponde el deber de los Estados de conceder a todos por igual y sin distinción una protección legal por medio de los tribunales independientes (art. 7o., 8o., 10 y 12), debiéndose presumir la inocencia de toda persona acusada mientras no se demuestre su culpabilidad (art. 11, apartado 1o.), el derecho de sufragio universal igual y a la participación en el gobierno del país, directamente o por medio de

representantes libremente escogidos (art.21). Derechos sociales son finalmente al derecho a la seguridad social (art. 22), y el derecho al trabajo y a una remuneración equitativa (art. 23), al descanso (art. 24), a la protección contra el paro forzoso y la enfermedad (art. 25), y muy especialmente el derecho a la libre sindicación (art. 23 apartado 4o.), el derecho a la educación en orden al pleno desarrollo de la personalidad humana (art. 26), el derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad (art. 27) y el derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en la Declaración se hagan plenamente efectivos (art. 28).

Ahora bien; la Declaración no concede a los individuos un derecho de acción o petición ante los órganos de la O.N.U. para asegurar la realización efectiva de los derechos en cuestión, repetidamente mencionada como una de sus tareas.

Actualmente nadie discute la obligatoriedad moral de la Declaración Universal de los derechos humanos. Jurídicamente, su significado no es otra (al igual de las declaraciones de derechos en los ordenamientos internos) que la de una pauta superior de inspiración y criterio superior de interpretación para los órganos llamados a configurar, desarrollándolo



convencional o consuetudinariamente y en todo caso aplicándolo por vía judicial o arbitral, el derecho internacional positivo. Este es el caso especialmente para quienes no profesan el positivismo jurídico. La Declaración es indudablemente la expresión de la conciencia jurídica de la humanidad (n) representada en la O.N.U. y, como tal, fuente de un derecho superior, cuyos principios no pueden desconocer sus miembros.

Pero es admisible incluso afirmar que la Declaración no carece de valor jurídico positivo estrictamente hablando. Porque en cierto modo viene a constituir un desarrollo o interpretación, y como tal cabe considerarla, de lo estipulado en los artículos 55 y 56 de la Carta, a lo que antes hemos referido.

## **B. CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS Y DE GARANTIA INDIVIDUAL.**

Para Castán Tobeñas<sup>81</sup> puede hablarse de los derechos fundamentales del hombre en un sentido teórico de fondo, o en un sentido de positiva vigencia.

---

<sup>81</sup> José Castán Tobeñas, Los Derechos del Hombre, (Madrid: Editorial Reus, 1969), p. 13.

Dentro de la noción teórica, se encuentran los escritores que definen los derechos humanos en un sentido pretendidamente axiológico, pero neutro. Así pues, el delegado de Estados Unidos ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Morris B. Abram, dice<sup>82</sup> que "se llaman derechos humanos aquellos derechos fundamentales a los que todo hombre debería tener acceso, en virtud puramente de su calidad de ser humano y que, por lo tanto, toda sociedad que pretenda ser una sociedad auténticamente humana debe garantizar a sus miembros".

Más general resulta la concepción que estima a los derechos humanos como propios de la naturaleza del hombre; representante de dicha postura es Johannes Messner<sup>83</sup> quien considera como derechos del hombre "los que tienen su fundamento en la misma naturaleza humana y sirven de base, a su vez, a los que integran la esfera de libertad social".

Sánchez Agesta<sup>84</sup> considera a los derechos de la persona humana como el núcleo esencial e inviolable de los derechos, derivados de la misma naturaleza del hombre, que nadie ni nada debe cohibir y que el Estado debe

---

<sup>82</sup>Ibidem.

<sup>83</sup>Loc. cit. p. 14.

<sup>84</sup>Ibidem.

ayudar, prestando las condiciones necesarias para su realización.

Para Castán Tobeñas<sup>85</sup> los derechos humanos son "aquellos derechos fundamentales de la persona humana -considerada tanto en su aspecto individual como comunitario- que corresponden a ésta por razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social) y que deben ser reconocidos y respetados por todo Poder o autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo, no obstante en su ejercicio ante las exigencias del bien común".

La noción positiva o legal, estima que los derechos fundamentales humanos son los reconocidos como tales a través de un determinado ordenamiento jurídico estimado en su totalidad normativa.

Representante de dicha postura es el profesor Del Vecchio<sup>86</sup> para quien "la declaración de los derechos fundamentales, en ningún caso puede ser considerada con separación de toda la constitución jurídica del Estado. Su real eficacia depende de la correspondencia y complemento que encuentre no sólo en las leyes de orden público, sino también en las civiles.

---

<sup>85</sup>Op. cit., p. 15.

<sup>86</sup>Ibidem.

No es el consignar una relación preliminar de los derechos del ciudadano lo que caracteriza la libertad de cada uno, ni está, por lo tanto, en eso el esencial significado de la Declaración de los derechos. Esta solo indica una idea informadora que debe ser realizada por todo el orden jurídico y, por consiguiente, debe entrar en cada una de sus partes".

A nuestro juicio, la segunda concepción confunde a los derechos humanos con lo que se conoce como garantías individuales.

Los Derechos Humanos, devienen de la naturaleza misma del hombre, sin que importe para su existencia el que algún ordenamiento positivo se digne tutelarlos o reconocerlos. En este sentido cabe citar la definición de Trujol<sup>97</sup>: "Decir que hay derechos humanos o derechos del hombre en el contexto histórico-espiritual que es el nuestro, equivale a afirmar que existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados."

---

<sup>97</sup>Op. cit., p. 11.

La Garantía Individual, por su parte,<sup>88</sup> Es aquella relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado o sujeto activo, y el Estado y sus autoridades o sujeto pasivo, cuyo objeto es tutelar un derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado, y con la obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el derecho objeto de dicha relación; prevista en una Ley Fundamental.

El Estado, es soberano, pero dicha potestad no es ilimitada, sino que está sujeta a restricciones; mas éstas no provienen de una imposición, de un poder ajeno y extraño a ella, sino que obedecen a su propia naturaleza. En efecto, el pueblo, siendo el depositario real del poder soberano, en ejercicio de éste, decide desplegar su actividad suprema dentro de ciertos cauces jurídicos que él mismo crea y que se obliga a no transgredir, en una palabra, se autolimita. Además, existiendo la necesidad de que su vida adopte la forma que más le convenga, selecciona él mismo la manera de constituirse y el sistema de funcionamiento, es decir se autodetermina. En esta tesitura, siendo la Constitución la ley fundamental que establece primordialmente la organización del Estado y funcionamiento, atribuciones,

---

<sup>88</sup> Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, 9a ed., México (Editorial Porrúa, 1975) p. 183.

etc., de los órganos o autoridades supremos de que está compuesto su gobierno, resulta que toda ella, por sí misma, traduce en normación positiva la facultad de autodeterminación del pueblo investido de soberanía.

En cuanto a la facultad de autolimitación, ésta se encuentra prevista, a modo de declaración inicial general, en el artículo primero constitucional que contiene el otorgamiento de las garantías individuales que el pueblo hace a los habitantes del Estado Mexicano por medio de la Constitución. Consiguientemente, son los derechos públicos individuales los factores o elementos en que se concreta la autolimitación popular, al reputarlos como diques a la actuación arbitraria e ilegal de los órganos autoritarios, por conducto de los cuales se desempeña la soberanía del pueblo. En resumen, la autolimitación, implica una restricción a la actividad del Estado introducida por el orden jurídico. Ahora bien, directa y primariamente, frente a los gobernados, la autolimitación estatal y las limitaciones jurídicas a la actuación del Estado a través de sus autoridades se revelan en las garantías individuales. Por tanto, éstas se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política, y como en toda relación, existe un polo activo y uno pasivo, correspondiéndole el primero al gobernado, y el segundo al Estado, y a su vez, a aquél derechos públicos subjetivos, y a

éste obligaciones públicas correlativas a los mismos.

Después de lo anterior, queda demostrado la diferencia entre ambos conceptos.

### **C. PRINCIPIOS CARACTERISTICOS DE NUESTRO SISTEMA PENAL.**

Los principales dogmas penales son: el de tipicidad, consagrado en la máxima "*nullum crimen nullua poena sine lege*", tutelado en nuestra constitución, esto es; no hay delito ni pena sin ley. Dicho así, este principio angular se conecta con la exigencia de que sea la ley, precisamente, la fuente única del Derecho represivo.

Por otra parte significa, la exigencia de que la ley sancionadora sea previa al hecho incriminado, desterrando así la validez de ordenamientos *ex post facto*, y las reclamaciones de legalidad en el ejercicio de la función jurisdiccional y de debido proceso legal.

De ello también resulta el postulado sobre la naturaleza agotadora del tipo. En otros órdenes jurídicos, el civil, mercantil, etc. es posible invocar la costumbre, la analogía, los principios generales del Derecho o la equidad

junto con la ley; en tales órdenes no posee esta última carácter agotador<sup>89</sup>. En el Derecho represivo, los tipos penales tiene naturaleza discontinua; efectivamente, se puede decir que "en las leyes civiles hay lagunas y que la plenitud hermenéutica del Derecho obliga a llenarlas; mientras que en el Derecho Penal no las hay, pues el espacio libre entre las conductas típicamente antijurídicas, jurídicamente es permitido a virtud del principio de reserva.

La igualdad ante la ley, es decir la abolición de privilegios, fundados en el origen, las creencias y la fortuna, fundada principalmente en el artículo 13 constitucional.

Por otro lado, las Garantías penales que contempla nuestra carta magna son<sup>90</sup>:

a. La Garantía de libertad consagrada en los artículos 16, 18, 19, 21, 102 y 107 fracción XVIII constitucionales.

---

<sup>89</sup>Sergio García Ramírez, Los Derechos Humanos y el Derecho Penal, 2a ed.; México: (Miguel Angel Porrúa, 1988), p. 87.

<sup>90</sup>Josés Zamora-Pierce. Garantías y Proceso Penal, 4a ed.; México:(Editorial Porrúa, 1990), 563 pp.



Los principios generales que tutelan son: el libramiento de alguna orden de aprehensión sólo a través de una orden judicial de la autoridad competente, precedida de denuncia o querrela, que contenga un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, que además se apoye por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado; que el Ministerio Público la solicite; que conste en mandamiento por escrito; que la dicte una autoridad competente y que esté comprobado el cuerpo del delito.

b. La garantía de inviolabilidad de domicilio, también consagrada en el artículo 16 constitucional.

c. La garantía de auto de formal prisión, consagrada en el artículo 19 constitucional, consistente en que dicho auto no podrá exceder del término de 72 horas; en el que deberá expresarse el delito que se le impute al acusado; los elementos que lo constituyan; lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, y los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado.

d. La garantía de Litis Cerrada, contenida en el artículo 19

Constitucional, que establece que "todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión".

e. La garantía de Libertad Bajo Caución, contenida en el artículo 20 fracción I de la Constitución: "Inmediatamente que lo solicite, (el acusado) será puesto en libertad bajo fianza que fijará el juez tomando en cuenta sus circunstancias personales y la gravedad del delito..."

f. La garantía de no autoincriminarse, contenida en la fracción II del artículo 20 de nuestra carta magna.

g. La Garantía de Defensa, consagrada en el artículo 20 constitucional, con los siguientes derechos: 1. el derecho a ser informado de la acusación, 2. el derecho a rendir declaración, 3. el derecho a ofrecer pruebas, 4. el derecho a ser careado y 5. el derecho a tener un defensor.

h. La Garantía de ser juzgado por un jurado y la garantía de ser juzgado en audiencia pública, contenida en el artículo 20 constitucional, fracción VI.

i. La Garantía de brevedad, contemplada en el artículo 20

constitucional fracción VIII, que dice: "será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión y antes de una año si la pena máxima excediese de ese tiempo".

j. La Garantía de límite de instancias, que establece el artículo 23 constitucional, que dispone: "Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias..."

k. La Garantía de *Non Bis In Ibidem*, del artículo 23 constitucional que señala: "Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene".

l. Y la garantía que prohíbe absolver de la instancia, en el artículo 23 de nuestra carta fundamental.

#### **D. BREVE DESCRIPCION DEL DERECHO PENAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.**

El presente apartado no pretende abarcar a fondo todo el Derecho penal norteamericano, puesto que ello conllevaría a la realización de un tratado y no de esta tesis; sin embargo si pretendemos dar una panorámica

general de los puntos y características más sobresalientes del mismo.

Para algunos como Ance<sup>91</sup>, no puede hablarse de un sistema anglosajón, por la dispersidad de normas y la falta de coherencia de las mismas, lo que lo hace sistemático.

Entre las principales influencias de dicho sistema son: La Common Law, el puritanismo, las fronteras, los contrastes, y la desconfianza a las abstracciones<sup>92</sup>.

A diferencia de nuestro sistema, de tradición romanista, el cual tiende a regular todas las hipótesis posibles; en el sistema angloamericano, el

---

<sup>91</sup>Marc Ance. Le Système Pénal des Etats-Unis D'Amérique. France: (Les éditions de l'épargne, 1964), p. 1.

<sup>92</sup>El Sistema Penal Norteamericano, tiene varias influencias; entre ellas se encuentran: 1)La Common law inglesa, que constituía una vasta acumulación de decisiones judiciales, recopiladas a lo largo de los siglos, por las que los tribunales reales ingleses declaraban lo que constituía el derecho real inglés, era el derecho común a todo el reino inglés. En aquel entonces (siglo XIX), la legislación apenas y se contentó con aportar algunas "infracciones", siendo muy lejano el concebir un ordenamiento sistematizado y racionalizado. 2)El puritanismo de Massachusetts del siglo XVII, que confunde el ámbito temporal, con el ámbito espiritual, las normas jurídicas con los mandamientos religiosos, el pecado con el delito. 3)Las fronteras; en donde los primeros pobladores de los Estados Unidos, se encontraban establecidos en pueblos separados y distantes entre sí, que al estar situados a grandes distancias de los tribunales establecidos en aquel entonces, de las bibliotecas, jueces y abogados, los criminales debían ser juzgados sumariamente en cada pueblo por tribunales improvisados, con jueces legos y abogados de caricatura; trayendo como consecuencia también el surgimiento de legisladores ignorantes de cualquier principio jurídico o por lo menos asesorados de algún jurista, lo que trae como consecuencia en palabras de Marc Ance (OP. cit.p. 6), "*Tout américain se sent encore qualifié pour juger en matière pénale. Des journaux, qui n'auraient jamais songé à confier la chronique des sports à un musicien, ou la critique dramatique à un maçon, n'hésitent pas à publier des editoriaux ou des articles d'information, d'inspiration éditoriale, rédigés par des journalistes ignorant tout du droit pénal ou constitutionnel*". El elemento no profesional y "democrático" es fuertemente representado dentro de la estructura jurisdiccional por la institución del jurado. 4)La desconfianza a las abstracciones, surgidas a razón del puritanismo, y de las guerras civiles consecuencias de diferencias ideológicas.

legislador traza parámetros generales y deja un esqueleto para ser relleno por las decisiones judiciales; situación que en materia penal viola el principio de legalidad<sup>93</sup>; existiendo como consecuencia de ello un predominio de los precedentes judiciales sobre el *statutory law* o derecho legislado.

## 1. TEORIA DEL DELITO<sup>94</sup>.

Para Cruz Solórzano, el Delito bajo la perspectiva norteamericana, puede definirse<sup>95</sup> "como un acto prohibido por la ley". Es una ofensa en contra del Estado y de la gente del Estado<sup>96</sup>. Si cierto ilícito es cometido y la persona responsable es atrapada, procesada y encontrada culpable, la pena es determinada por la ley -en principio, como se verá más adelante-

---

<sup>93</sup>infra, p. 206.

<sup>94</sup>Conviene aclarar que el título es demasiado pretencioso si se tiene presente que no existe una elaboración teórica de la parte general del Derecho penal como la conocemos nosotros, o mejor dicho la formulación de una teoría del delito; lo que no significa que se ignoren los problemas de la parte general. Hay por otra parte, obras doctrinarias como la de Helen Silver, publicada en 1971, en donde proporciona abundantes datos comparativos del pensamiento jurídico y los materiales provenientes de países como Francia, Alemania, Italia y España entre otros, con comentarios de autores de la talla de Belling, Mayer Wolf, Mezger y Weizel.

<sup>95</sup>Héctor Cruz Solórzano. "Principios, Instituciones y Conceptos Fundamentales en Derecho y Procedimiento Penales en los Estados Unidos de América". Revista de Estudios Jurídicos de la Escuela Libre de Derecho, núm. 3, (1989), p. 63.

<sup>96</sup>Por ello el título de la acción sería: "El Estado contra John Jones" o "El Pueblo del Estado" contra John Jones. En algunos Estados el título sería "La Comunidad de.....contra John Jones.

que dicha persona ha violado<sup>97</sup>.

Las penas prescritas por la ley dependen de la gravedad del delito. Una ofensa capital es aquella que el Estado castiga con la pena de muerte. En otros crímenes la pena puede ser la privación de la libertad, como también alguna multa en favor del Estado o privación de derechos.

Los delitos se clasifican en tres tipos:

a. La felonía: que es definida generalmente como un crimen que es castigado con la pena de muerte o con el confinamiento en una prisión estatal. La ley que establece el delito y su pena normalmente establece cuando ésta es una felonía; v.g. un asalto a mano armada.

b. Delitos menores: Son todos aquellos que no son considerados como felonía. La pena para estos delitos menores es menos severa ya que el mismo crimen es de naturaleza menos seria, v.g. un asalto sin armas.

---

<sup>97</sup>Lo anterior, si se toma en cuenta el concepto de *conspiracy*, en donde se considera ya acto delictivo que dos o más personas acuerden, se conclierten o combinan, bien para realizar un delito o un propósito ilícito, pero por medio que son criminales o antijurídicos. Ni siquiera es necesario un acto de abierta ayuda a la conspiración, pues la mera combinación o concierto antijurídico constituye el delito. Si dos sujetos se reúnen y acuerdan cometer un asesinato, aunque cambien de idea a continuación y decidan no llevarlo a cabo, están sujetos a acusación por el delito de conspiración criminal. Esta regla general ha sido modificada por algunos Estados de la Unión, entre ellos el de Nueva York, el cual exige el previo acuerdo y un abierto acto de ejecución del acuerdo. Vid., Theresa Berlin Stuchiner, Delitos y Penas en los Estados Unidos. Barcelona: (Boch, 1959), p. 48 y siguientes.

**c. Ofensa:** Esta conducta no es considerada un delito, pero es lo bastante seria para decretar penas acordes al sentido de la ley que las crea. Una ofensa es generalmente una violación de leyes locales o de reglas de buena conducta y proceder.

## **2. GARANTIAS PROCEDIMENTALES.**

Entre las Garantías que consagra en general la legislación Norteamericana están:

**a. Leyes Ex post facto:** Los artículos 9 y 10 de la Constitución de los Estados Unidos, prohíben al estado federal y a los estados dictar leyes ex post facto. La interpretación es amplia y comprende: i) el castigo de hechos ocurridos antes de la sanción de la ley; 2) la agravación de un delito imponiéndole pena mayor que la que éste tenía al tiempo de ser cometido; 3) la agravación de la pena del delito. Pero también comprende aspectos procesales. Por ejemplo que modifican las reglas de prueba admitiendo menores requisitos para tener demostrado el delito.

La amplitud del principio de irretroactividad se manifiesta también en la interpretación de la ley de fondo. Por ejemplo, la ley que reduce el

máximo de la pena, pero aumenta el mínimo, o la que aumenta el tiempo necesario para gozar la libertad condicional. Respecto a este último caso, antiguamente se interpretó de otra manera basado en que la libertad condicional no era un derecho sino una gracia.

En cambio, el caso de leyes estableciendo agravaciones por habitualidad o reincidencia se entendieron no retroactivas. Es decir, si después de cometido un delito se dicta una nueva ley que establece un mayor castigo para la reincidencia, su aplicación al nuevo delito cometido posteriormente a ella no es retroactiva aunque tome en cuenta el delito anterior.

Lo que no existe es el principio de retroactividad de la ley más benigna. Sí se admite que una ley más benigna tenga efectos retroactivos, pero no como principio, sino como simple posibilidad discrecional del legislador. La derogación posterior de una ley inhibe la persecución y el castigo de hechos que estén pendientes de sentencia final, pero no afecta a aquellos que ya hayan alcanzado esa instancia

**b. Nullum crimen, nullun poena sine lege.** Cuestión importante es dicho principio. En los Estados Unidos es fuertemente violentado de



múltiples formas. Por ejemplo, una pena es impuesta por actos que no están descritos precisamente en lo que conocemos como tipo, aunado a que es impuesta sin que exista un mandato legal general (entendido como un acto material y formalmente emanado de un Congreso); en cambio, dichas penas son impuesta con base a la doctrina o en un precedente específico.<sup>98</sup>

El problema, es que cada precedente contiene nuevas y diferentes palabras que invitan a realizar interpretaciones erróneas.

Esta dispersión de precedentes viola también el principio de seguridad jurídica, puesto que es difícil predecir el sentido del fallo.

En otras ocasiones, como señala Pomorski<sup>99</sup>, la ley se concreta a señalar la pena y el nombre del tipo, sin establecer una definición de la conducta que lo describa.

---

<sup>98</sup>Al efecto los abogados norteamericanos esgriman que su sistema brinda mayor certeza, puesto que una pena se basa en otros casos específicos similares y concretos, mejor conocidos como precedentes, situación que al principio pueda convencernos; sin embargo, el *quid* estriba en probar cuál sistema -angloamericano o el romano canónico- tutela mejor el principio de legalidad. Sin duda el continental, puesto que tiene la ventaja sobre el otro, en que las conductas están exhaustivamente definidas por las normas, mismas que los tribunales deben de seguir estrictamente según la letra de las mismas.

<sup>99</sup>Stanislaw Pomorski. American Common Law and the Principle Nullum Crimen sine Lege, 2a. ed.; París (Mouton, 1975) p. 206.

**c. Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por el mismo delito.**

**d. Toda persona tiene derecho a un juicio expedito.**

**e. Ninguna persona podrá ser obligada a declarar en su contra en un proceso penal, o mejor conocida como la Quinta enmienda, siendo parte de la Constitución de los Estados Unidos; sin embargo, esta garantía puede no funcionar con una persona si le ha sido otorgada inmunidad y alguna garantía de que no será perseguido por ningún delito confesado en su testimonio.**

**f. A ninguna persona puede privársele de la vida, libertad o propiedades sin el debido procedimiento legal. Lo anterior garantiza el derecho de audiencia, el derecho a ser defendido, el derecho a repreguntar y a ser confrontado con testigos.**

**g. Los menores de siete años son considerados incapaces para cometer algún delito, normalmente aun probando que un crimen fue cometido por un menor de siete años no es suficiente para acusarlo del crimen. Un menor así no es considerado por la ley ser capaz mentalmente de cometer un crimen.**

Un menor entre los siete y catorce años es considerado por la ley incapaz de cometer un crimen, pero si se prueba que este menor tiene la capacidad mental de distinguir la naturaleza del acto ejecutado y saber que este fue un acto ilegal, entonces podrá ser inculpado con el crimen.

Bajo leyes especiales relacionadas con actividades criminales de menores de 16 años, un acto, que si fuese cometido por un adulto sería un delito, será catalogado solamente como "delincuencia juvenil" si es cometido por un menor de 16 años. Pero si este acto es tal que expone a un adulto que lo comete, a una sentencia de muerte o cadena perpetua, el menor puede también ser acusado por ese mismo tipo. Por lo tanto un menor de edad puede ser acusado de traición, asesinato y plagio, situación que al final puede resultar desastroso, si se tiene presente el caso No. 9647, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup>En donde James Terry Roach y Jay Pinkerton, sentenciados y ejecutados bajo la pena de muerte en los Estados Unidos por delitos de los cuales fueron juzgados y que cometieron antes de cumplir los dieciocho años de edad. El primero fue condenado por violación y homicidio de una niña de catorce años y el asesinato de su novio de diecisiete años de edad. Lo anterior a los diecisiete años de edad, y con una enfermedad cerebral incurable llamada *Huntington's Chorea*, que retrasaba su capacidad intelectual, equiparándola con la de un niño de doce años de edad.

Dicho caso llegó hasta la Comisión después de que se interpusieron recursos ante el Tribunal de Segunda Instancia de Carolina del Sur y la Suprema Corte de los Estados Unidos, todos los cuales, fueron rechazados.

En la petición que dirigieron a la Comisión, alegaron que los Estados Unidos violaron el artículo I (derecho a la vida), el artículo VII (derecho especial de protección a la infancia) y el artículo XXV (prohibición contra penas crueles, infamantes o inusitadas) de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre al ejecutar a ambos.

La Comisión en varias ocasiones se dirigió al Secretario de Estado solicitando la suspensión de la ejecución, lo que fue negado en todas las ocasiones.

### 3. EL PROCEDIMIENTO PENAL.

#### a. Procedimientos anteriores al proceso.

El primer acto oficial de un asunto penal es generalmente el arresto por la policía del individuo sospechoso de alguna infracción. La persona detenida es conducida ante el representante de la acusación (*prosecuting attorney*) a quien incumbe la responsabilidad de decidir si el inculpado y sobre las infracciones reprochables. Esta decisión de inculpar se constata generalmente por dos documentos: una acusación bajo juramento por una persona privada o por un miembro de la policía y un mandato (*warrant*) acordado por un magistrado en el ejercicio de sus funciones judiciales.

Todas las personas sospechosas deben ser rápidamente conducidas ante un magistrado quien les da lectura del mandato. Si la infracción no es de gravedad y si el juez es competente para conocer un proceso sumario, se lleva a cabo; pero si es de mayor gravedad<sup>101</sup>, y ese hecho escapa de la competencia del juez, se le pregunta al inculpado si desea una

---

<sup>101</sup>De ahí la importancia de distinguir entre felonies y misdemeanors, puesto que mientras que los primeros tienen que ser autorizados, los segundos no. Hendler, Op. cit., p. 27.

averiguación preliminar para decidir si la pruebas reunidas justifican su reenvío ante el tribunal. Si solicita tal averiguación, se fija una fecha para proceder a ello, y el monto de la caución es decidido; si el monto es depositado; la persona sospechosa tiene el derecho de su libertad mientras espera la averiguación previa o investigación preliminar.

La investigación preliminar tiene como finalidad decidir si existe una razón plausible (*probable cause*) para creer que el sospechoso es culpable de la infracción que se le imputa.

Si el magistrado que procede a la investigación preliminar constata que existe una razón plausible, la persona sospechosa es enviada ante el tribunal competente. El procurador endereza entonces una acta de acusación oficial que lleva el nombre de *information*.

Después, el acusado comparece ante el juez del tribunal que conocerá del asunto: este procedimiento toma el nombre "puesta en acusación" (*arraignment*). La información es leída al acusado por el juez que le informa de su derecho de ser asistido de un abogado -a costa del Estado si es indigente- y se le pregunta si se declara culpable o no.

## **b. acusación y el sistema de defensa.**

La acusación consiste en hacer comparecer al acusado ante el tribunal, en hacer de su conocimiento los cargos en su contra, y el requerimiento para que escoja su sistema de defensa. Si no tiene un abogado, el tribunal se lo designará<sup>102</sup>.

Los sistemas de defensa consisten en: 1. el acusado puede defender su inocencia, confesar su culpabilidad, no contestar a ninguna imputación (*nolo contendere*), o guardar silencio.

Si el acusado opta por defender su inocencia, contestará todos los hechos, de suerte que la acusación tendrá la carga de la prueba, de cada elemento de la infracción. Si el acusado guarda silencio, se presumirá que optó por la defensa de no culpabilidad, y tendrá las mismas consecuencias como si hubiera optado por la anterior.

Si el acusado opta por declararse culpable, el proceso será necesario sólo en tanto sirva para esclarecer ciertos puntos que permitan pronunciar

---

<sup>102</sup>Solamente podrá renunciar a éste derecho, si el tribunal proveyó al reo instrucciones detalladas sobre los cargos, sobre las consecuencias de los diferentes sistemas de defensa, entre los cuales el procesado puede escoger y sobre todos los otros puntos importantes. Ansel, Op. cit., p. 190.

la sentencia condenatoria. Si optó por el sistema de *nolo contendere*, equivaldrá a reconocer su culpabilidad en consideración de la acusación en contra de él, lo que equivaldrá a reconocer una pena sin proceso.

### c. La institución del jurado.

Todas las constituciones dan al procesado o acusado el derecho de ser juzgado ante un jurado, el cual estará integrado por doce<sup>103</sup> personas, garantía a ser respetada y cuya única excepción la constituyen aquellos "delitos" que merecen como pena la privación de la libertad por unos cuantos días<sup>104</sup>.

Ello no debe confundirse con el derecho que posee el reo en todo momento de renunciar a ser juzgado ante un jurado<sup>105</sup>, lo que raramente sucede.

---

<sup>103</sup>Quienes fallarán por unanimidad, aunque hay precedentes en algunos Estado de los Estados Unidos, que permiten un número menor de votos para ciertos delitos no muy graves.

<sup>104</sup>Situación muy difícil de precisar porque varía en cada Estado, según Robert E. Knowlton; citado por Ansel, Op. cit., p. 191.

<sup>105</sup>Situación que es utilizada por los defensores, sobre todo con fines sentimentales, según influyan favorablemente o drásticamente en el ánimo de cada miembro del jurado.

Por otra parte y en la hipótesis de que renuncie a este derecho, el juez al emitir su fallo, deberá motivarlo y fundarlo por escrito.

La mayoría de los casos sin jurado son aquellos en donde se ventila una cuestión de menor importancia, sobre todo ante los juzgados de paz (*justices of the peace*).

**El jurado es juez de hechos<sup>106</sup>; debe rendir su veredicto como consecuencia de la aplicación a los hechos el derecho que el juez le ha explicado. Si el veredicto es absolutorio, aún siendo totalmente injustificado de hecho o de derecho; es inapelable.**

**El jurado es escogido en el momento en que el acusado comparece ante el tribunal al azar, y son examinados para conocer su imparcialidad, pudiendo ser recusados por la defensa si se demostrara que tiene algún interés en el juicio.**

#### **d. Las exposiciones introductorias.**

**Una vez escogido el jurado, y habiendo prestado juramento, el procurador hace su exposición introductoria mediante la cual da a conocer al jurado los cargos contra el acusado, y hace una exposición a grandes rasgos la tesis de la acusación. Dicha exposición tiene como finalidad familiarizar al jurado (siendo estos legos).**

**Una vez terminada la exposición del procurador, la defensa hace su**

---

<sup>106</sup>Por ello las aportaciones del jurado tanto a la doctrina como a la jurisprudencia son paupérrimas.



exposición introductoria en donde podrá tener una intervención a fondo, o por estrategia procesal esperar hasta que la parte acusadora haya dado a conocer todas sus pruebas.

**e. Medios de prueba.**

Después de las exposiciones introductorias, la acusación presenta sus medios de prueba. La carga de la prueba tanto para integrar los elementos como para convencer, incumbe a la acusación. La acusación deberá convencer al jurado más allá de cualquier duda razonable de que el acusado es culpable. Las pruebas más comunes son las testimoniales y la reproducción de pruebas materiales<sup>107</sup> (documentales). En este sentido, los interrogatorios realizados a los testigos no deben ser tendenciosos, ni preguntas muy generales<sup>108</sup>.

Después de la deposición de cada testigo, la parte adversaria tiene el derecho de repreguntar al testigo. Siendo permitidas las repreguntas de

---

<sup>107</sup> La acusación puede utilizar todas aquellas pruebas que demuestren la culpabilidad del procesado, pero nunca puede obligarlo a declarar, sin embargo, sí puede ser obligado a ser examinado a fin de obtener pruebas, como alguna *inspección corporalis*.

<sup>108</sup> Por ejemplo "Ella portaba un vestido café, ¿no es así?" y las que son muy generales no permiten a la contraparte a que se oponga, porque no sabrá si la respuesta será admisible o no.

**carácter tendencioso, para probar la verdad de su dicho<sup>109</sup>.**

**Dentro de la prueba confesional existen tres principios, los que en caso de ser violentados, pueden acarrear la invalidación de la confesión: a)en caso de ser arrancadas por violencia, b)en caso de ser hechas por conveniencia, -ya que es ilógico que alguien se autoincrimine- c)cualdo el acusado permanece detenido ante la policía no es presentado inmediatamente ante un magistrado, o cuando es detenido ilícitamente.**

**Las pruebas documentales, rompen con la regla aplicada a las confesiones, puesto que si son obtenidas en violación de alguna garantía del procesado, ello no será objeto de que pierdan su valor probatorio<sup>110</sup>.**

#### **f. Los alegatos.**

**Estos pretenden demostrar la culpabilidad o la inocencia del procesado, ya sea por parte de la acusación o de la defensa respectivamente, teniendo como finalidad que el jurado adopte la versión**

---

<sup>109</sup>Aquí encontramos un principio procesal norteamericano, en el sentido de la admisibilidad múltiple de las pruebas; por ejemplo una confesión de un acusado de la cual puedan implicar a el otro procesado; en este supuesto el juez puede ordenar que sean admitidas únicamente respecto al declarante y no respecto al que guardó silencio.

<sup>110</sup>Verbi gratia: una cateo sin orden judicial.

de alguna de las partes.

**g. Las instrucciones al jurado.**

El juez como se mencionó anteriormente, debe de instruir al jurado sobre las cuestiones de derecho; en este sentido, el juez enunciará algunos principios generales del derecho a aplicarse al caso. Las instrucciones que provee el juez, se pueden conformar con argumentos dados por cada parte, que puede o no tomar en cuenta el juez, o por aportaciones que él mismo señale. La parte no conforme, puede objetarlos.

Lo anterior, sin que juez pueda hacer una imposición sobre el jurado, puesto que éste tiene la decisión final sobre la culpabilidad.<sup>111</sup>

**h. El veredicto.**

El jurado se retira a deliberar una vez de haber escuchado a ambas partes, y no podrá comunicarse con nadie, salvo con el juez; si tiene alguna duda, ya sea sobre derecho o sobre hechos, podrá retornar nuevamente a

---

<sup>111</sup> Aunado a que violaría la garantía constitucional que señala que toda persona tiene el derecho a ser juzgado por un jurado.

la sala de audiencias y solicitar ya sea a los abogados o al juez que amplíe dicha laguna.

Como se veía antes, el veredicto debe ser unánime, si no lo alcanza, el juez ordenará que regresen a deliberar.

### **I. La Apelación.**

Si el acusado es declarado culpable, tiene el derecho de interponer una apelación ante un tribunal superior<sup>112</sup>. En los numerosos Estados de la Unión Americana, existen tribunales de apelación entre el juzgado de primera instancia y la Suprema Corte de Apelación del Estado, por lo regular el reo inconforme acude ante el tribunal intermedio, y si no queda satisfecho con la resolución del segundo, acudirá ante la Corte Suprema del Estado solamente si reúne ciertos requisitos: que existan violaciones constitucionales, o que las decisiones entre la corte intermedia y la de primera instancia resulten contradictorias entre sí.

## **4. LA PENA.**

---

<sup>112</sup>Sólo los acusados tienen la posibilidad de suscitar la revisión en instancias superiores. Los miembros del Ministerio Público o abogados del Estado, no pueden, en principio, deducir apelaciones. Hendler, Op. cit., p. 27.

**Encontramos tres tipos de penas fundamentales, la pena capital, la privación de la libertad y la multa.**

**a. La pena de muerte.**

**Tradicional es el apego de la opinión pública norteamericana en favor de la pena de muerte. La tendencia abolicionista que fue consolidándose en todo el siglo XX sólo llegó a los Estados Unidos en 1972. Para ese entonces hacía cinco años que no se verificaba ninguna ejecución y la Suprema Corte del Estado de California había declarado a comienzos de ese año, que se trataba de un castigo cruel e inusual, prohibido por la cláusula 107 de la constitución del estado. La prohibición semejante contenida en la enmienda octava de la constitución federal permitió a la Corte Suprema de los Estados Unidos declarar la inconstitucionalidad de las leyes de los Estados de Georgia y Texas que imponían esa pena.**

**En 1976 las leyes de Georgia, Florida y Texas, fueron admitidas como constitucionales, revirtiéndose la tendencia abolicionista. El criterio fijado para apuntar, como factor determinante de la admisibilidad constitucional, la necesidad de que el tribunal o jurado pueden hacer mérito de los factores de atenuación que pudieran concurrir en el caso concreto. Incluso se ha**

llegado a establecer que no satisface ese requisito la ley que limita a los jurados a aquellas circunstancias de atenuación establecidas en la misma ley, vedando implícitamente la consideración de otros factores genéricos de atenuación como pudiera ser la edad o los trastornos de conducta por influencia de alcohol o drogas o por reacciones emocionales<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup>La postura del gobierno mexicano, siempre ha sido la de condenar a la pena de muerte, por lo injusta, arbitraria, su imposible reparación, la supresión del bien supremo del hombre que es la vida y la relativa ejemplaridad de la misma. Para defender dicha postura, el Gobierno Mexicano a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en coordinación con la Dirección General de Servicios Consulares, los días 22 y 23 de abril de 1993 realizó visitas a siete connacionales recluidos en la prisión de máxima seguridad de Huntsville, Texas: César Roberto Fierro Reyna, Ricardo Aldape Guerra, Irineo Tristán Montoya, Francisco Cárdenas Arreola, Javier Suárez Medina, Héctor Torres García y Miguel Ángel Flores; sostuvieron entrevistas en la ciudad de Houston con los respectivos defensores de los señores Aldape Guerra y Cárdenas Arreola, los abogados Scott Atlas y Stephen Dogget.

Los días 4 y 5 de agosto de 1993, el Tercer Visitador General para asuntos penitenciarios de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el Director de Protección de la Secretaría de Relaciones Exteriores, asistieron a la prisión de San Quintín, en California, a conversar de manera amplia con los prisioneros mexicanos Carlos Avena Guillén, Sergio Ochoa Tamayo, Luis Avilés de la Cruz, Alfredo Valdez Reyes, José Luprecio Cázares, Ramón Salcido Bojórquez y Vicente Benavides Figueroa, todos ellos condenados a muerte. Asimismo, sostuvieron entrevistas con las autoridades del penal de San Quintín, con los miembros directivos de la organización California Appellate Project, los abogados defensores Steve Bedrik y Michael Lighfoot y con la organización no gubernamental Death Penalty Focus. El propósito de estas acciones fue la de colaborar con las autoridades consulares y con los abogados de estos connacionales para recabar datos y evidencias que pudieran apoyar la defensa de sus respectivas causas.

Con los mismos propósitos, en los primeros días de noviembre, la Comisión Nacional, a través del Tercer Visitador General para Asuntos penitenciarios, y el Director de Protección de la Secretaría de Relaciones Exteriores, realizaron una gira de trabajo en los Estados de Arizona e Idaho. En esta ocasión, en la prisión de Florence, Arizona, entrevistaron al mexicano Ramón Martínez Villarreal, cuyo caso se encuentra en etapa de apelación y quien fuera sentenciado a la pena capital desde el año 1982, acusado de dos homicidios; en el Estado de Idaho, por su parte, se entrevistó con Aurelio Barajas Moya, condenado a la misma pena; y se estableció comunicación con su abogado quien actualmente prepara el recurso de apelación.

Durante el mes de enero de 1994, la Comisión Nacional sostuvo una reunión en el Paso Texas, con la abogada Sandra Babcock, defensora de César Roberto Fierro Reyna. Coadyuvando con su proceso de apelación, la Comisión Nacional solicitó y recabó información de diversas autoridades federales y del Estado de Chihuahua, de donde es oriundo el señor Fierro, así como de organismos no gubernamentales. El 26 de enero, el Consulado General de México en el Paso informó de la resolución de la Corte Federal de Apelaciones del Quinto Circuito en Nueva Orleans, Louisiana, por la cual se decreta la suspensión indefinida de la ejecución de César Roberto Fierro Reyna, programada para el día 15 de febrero de 1994.

Durante los días 16, 17 y 18 de marzo de 1994, los mismos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Comisión Nacional visitaron a los connacionales Mario Flores Urbano, recluido en Pontiac, Illinois, y Bernardo Zúñiga Zúñiga, en Raleigh, Carolina del Norte, ambos sentenciados a la pena de muerte; en el primer caso también se dialogó ampliamente con sus padres, y en el segundo se celebró una reunión de trabajo con su abogada Robin Hudson.

**b. Las penas privativas de la libertad.**

La característica más resaltante del sistema de imposición de penas privativas de libertad en los Estados Unidos es el amplio predicamento de la modalidad conocida como sentencia indeterminada en la variante de la indeterminación relativa. Es decir, las sentencias condenatorias se limitan a establecer lapsos mínimos y máximos de duración del encierro dependiendo éstos, en definitiva, de la rehabilitación o la corrección del condenado. El otorgamiento de la libertad condicional o *parole* operan como parte del mecanismo.

---

Con esta visita ha sido atendida la totalidad de los connacionales que enfrentan la pena de muerte en los Estados Unidos de América. Al efecto ver Los Informes Anuales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Mayo 1992, Mayo 1993 y de Mayo 1993-1994., pp. 453-454 y 700-701 respectivamente.

Por otra parte, actualmente, se encuentran 22 mexicanos condenados a muerte.

## **CONCLUSIONES**

**La institución consular, surge con el nacimiento de la Comunidad Internacional, que se concreta con la paz de Westfalia. Las instituciones anteriores a este hito, sólo se aproximan a ésta y con el paso del tiempo fueron adquiriendo algunas funciones y prerrogativas o perdiendo otras, surgiendo en nuestro país a partir de su independencia.**

**Independientemente de las analogías, diferencias y coelaciones entre la Institución consular y la diplomática, la mayor parte de los Estados modernos han establecido un Servicio Exterior, del que se bifurcan ambas ramas; por lo que en realidad existe entre las dos una dependencia común y complementación, siendo los órganos representativos del Estado de envío.**

**Por otra parte, vale la pena confesar que a la institución diplomática se le ha dado mayor importancia que a la Consular, cuando en realidad ésta**



asume un papel importantísimo, en esta tesitura, conviene que en los planes de estudio de la asignatura de Derecho Internacional Público, se le de un énfasis en el estudio de la institución consular, aunado a que el propio gobierno federal, debe de intensificar su apoyo a dicha rama del servicio exterior.

Las funciones consulares han variado según la época y las diferentes concepciones del Estado como de sus elementos, así como de las doctrinas políticas y por último por lo multívoco del propio término; a pesar de lo anterior, encontramos una constante a lo largo de toda la historia de la institución consular que es la protección de los connacionales en el exterior; todo ello sumado a la aplicación de instituciones e ideas modernas a otras de distinta época, sin entender su contexto histórico y cultural.

La protección diplomática, difiere de la consular en que aquélla se da de Estado a Estado, una vez agotadas todas las instancias del procedimiento jurisdiccional; mientras que ésta procede durante el mismo, motivo por el cual, la consular resulta más importante, porque su debido seguimiento desde un comienzo, puede evitar una serie de violaciones judiciales irreparables.

Los cónsules deben velar por el respeto de las garantías individuales de los procesados; puesto que la Garantía individual es la relación que existe entre el Estado soberano y el gobernado, misma que tutelan los derechos fundamentales del hombre y que el orden jurídico del Estado debe proteger en una Carta fundamental; y en el caso de que sean vulneradas, deberán promoverse todas las instancias legales a fin de salvaguardarlos; pero si estos no son garantizados por la propia -carta fundamental-, entonces los cónsules deberán abogar por los Derechos fundamentales que están contemplados internacionalmente, acudiendo a instancias diplomáticas o internacionales a fin de solicitar las respectivas recomendaciones.

A pesar de que los Estados Unidos de América se proclaman como protagonistas en la defensa de los derechos humanos, cabe resaltar que son sus propias autoridades las que cometen serias violaciones a los mismos. Sin olvidar que los conceptos de democratización universal y su papel de defensores de la misma y de los derechos humanos, no constituye sino una excusa para disfrazar su política intervencionista, violando las normas mínimas del Derecho Internacional y del Derecho Constitucional, y por último interpretándolas bajo su propia conveniencia.

El sistema penal norteamericano, es paradójico en muchos aspectos, en el sentido de que si bien es cierto que en algunos fue pionero junto con otros Estados en la consagración de los derechos fundamentales; en otras cuestiones parece empezar a reconocerlas o muchas veces ignorarlas, tales como su insistencia en la pena de muerte que en caso de error es irreparable, y atenta contra toda noción de derechos humanos al atentar contra el bien supremo que es la vida, contradiciendo su rol de defensores de los mismos. Situación de la que no está exenta el gobierno mexicano, por su incoherencia al condenar la pena de muerte, cuando nuestra carta magna la contempla en su artículo 22.

Por otra parte, es necesario recordar que el proceso norteamericano descansa sobre fundamentos moralizantes y de opinión pública bajo la máxima de una justicia democrática en la que tanto legos como doctos pueden opinar y participar; más que sobre relaciones entre el Estado y el individuo, bajo el fundamento de buscar necesariamente la verdad, y la justicia fundada en consideraciones de hecho y de derecho, si recordamos que la impartición de justicia no realiza a través de lo que opine la mayoría del populus.

Además de lo anterior, el procedimiento puede carecer de toda certeza

y seguridad jurídica, puesto que sobre los abogados pesa una enorme responsabilidad, y más aún, cuando se sigue ante un jurado. Un abogado bien preparado puede fácilmente obtener la victoria, gracias a su facilidad para darse a entender, a su elocuencia. Un interrogatorio realizado por la otra parte, puede mostrar debilidades o hacerlo caer en contradicciones y desacreditarlo. Por otra parte, los defensores de oficio, son inexpertos y desinteresados por la causa penal.

En base a lo anterior, los cónsules mexicanos se enfrentan a una tarea ardua y cuesta arriba en la protección de sus connacionales, que en muchas ocasiones se frustran, pero que en otras se logra tener éxito.

## BIBLIOGRAFIA

### DICCIONARIOS.

DE CUSSY, Ferd, Dictionnaire du Diplomate et du Consuls. Leipzig:  
1849. 799 pp.

### LIBROS.

ABRISQUETA, Jaime, El Derecho Consular Internacional. Madrid:  
Instituto Editorial Reus., 1974. 486 pp.

ALBERTINI, Luis, Derecho Diplomático. Paris: Librería de Rosa y  
Bouret., 1866. 422 pp.

ANCEL, Marc, Le Système Pénal des Etats-Unis D'Amérique. Paris: Les  
Editions de L'Epargne, 1964. 273 pp.

**BARNES, Willian.** The Foreign Service of The United States.

Washington: Department of State., 1961. 430 pp.

**BERLIN, Theresa.** Delitos y Penas en los Estados Unidos. Barcelona:

Bosch, 1959. 205 pp.

**BIDART CAMPOS, Germán,** Derecho Natural y Derecho Constitucional.

México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1976. 37  
pp.

**BORSI, María Angélica.** Inmunidades Y Privilegios de los

Funcionarios Diplomáticos 2a ed.; Buenos Aires:  
Abeledo-Perrot, 1982. 162 pp.

**BURGOA, Ignacio,** Las Garantías Individuales, 9a ed.; México:

Editorial Porrúa, 1975. 691 pp.

**CAHIER, Philippe,** Derecho Diplomático Contemporáneo. Madrid:

1970. 685 pp.

**CASTAN TOBEÑAS, José, Los Derechos del Hombre. Madrid: Reus, 1969.**

**190 pp.**

**COMISION MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS, Por la No Mutilación de los Derechos Humanos. Edición Facsimilar, 12 pp.**

**COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Informe Anual, Mayo 1992-1994. 770 pp.**

**DE OLLOQUI, José Juan, La Diplomacia Total. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. 322 pp.**

**ESTRADA, Genaro, Obras Completas 2 tomos.; México: Editorial Siglo XXI, 1988.**

**EZCURRA, Ana María, Clinton. ¿Una Nueva Política Exterior?. México: El Juglar, 1992. 254 pp.**

**FOIGNET, René, Manuel Elémentaire de Droit International Public, 10a ed.; París: Librairie Arthur Rousseau, 1920. 572 pp.**

FORSYTHE, David, The Internationalization of Human Rights.

Nebraska: Lexington Books, 1991. 209 pp.

GARCIA RAMIREZ, Sergio, Los Derechos Humanos y El Derecho Penal 2a

ed.; México: Editorial Porrúa, 1988. 242 pp.

GARCIA TORRES, Vicente, Tratado Completo de Diplomacia o Teoría

General de las Relaciones Exteriores de las Potencias de

Europa 3 tomos.; México: Impreso por Juan Ojeda, Calle de las Escalerillas #2, 1838.

GASPAR, Edmundo, La Diplomacia y Política Norteamericana en América

Latina. México: Ediciones Gernika, 1978. 121 pp.

GIL-ROBLES, José María y otros, Los Derechos del Europeo. Madrid:

Incipit, 1993. 238 pp.

GOMEZ ARNAU, Remedios, México y la Protección de sus nacionales en

Estados Unidos. México: Universidad Nacional Autónoma de

México, Centro de Investigaciones Sobre Estados Unidos de



América, 1990. 245 pp.

HENDLER, Edmundo, EL Derecho Penal en Los Estados Unidos de América. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1992. 155 pp.

LION DEPETRE, José, Derecho Diplomático 2a ed.; México: Textos Universitarios, 1974. 379 pp.

MARESCA, Adolfo, Las Relaciones Consulares. España: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1974. 547 pp.

McCLANAHAN, Grant, Diplomatic Immunity. Washington: Georgetown University, 1988. 283 pp.

MOLINA, Cecília, Práctica Consular Mexicana 2a ed.; México: Editorial Porrúa, 1978. 338 pp.

NUÑEZ, Angel, Los Primeros Consulados de México 1821-1871. México: Archivo Histórico Diplomático de México; Secretaría de

Relaciones Exteriores.

**PESANTES, Armando, Las Relaciones Internacionales (Derecho Diplomático y Práctica Diplomática) 2a ed.;México: Editorial Cajica, 1977. 674 pp.**

**POMORSKI, Stanislaw, American Common Law and the Principle Nullum Crimen Sine Lege 2a. ed.; Paris: Mouton, 1975. 219 pp.**

**SEARA VAZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público 9a ed.; México: Editorial Porrúa, 1983. 721 pp.**

\_\_\_\_\_, Política Exterior de México 3a. ed.; México: Harla Editorial, 1985. 414 pp.

**SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, Cancilleres de México 2 tomos.; México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1992.**

**SEPULVEDA, Cesar, Derecho Internacional 16a. ed.; México: Editorial Porrúa, 1991. 746 pp.**

- SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público. México:  
Fondo de Cultura Económica, 1985. 819 pp.
- TOLLEY, Howard, The U.N. Commission on Human Rights. Estados  
Unidos de América: Westview Special Studies in  
International Relations, 1987. 300 pp.
- TRAVIESO, Juan Antonio, Derechos Humanos y Derecho Internacional.  
Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1990. 566 pp.
- TRUYOL Y SERRA, Antonio Los Derechos Humanos 2a ed.; Madrid:  
Editorial Tecnos, 1979. 187 pp.
- UNITED NATIONS LAWS AND REGULATIONS, Diplomatic and Consular  
Privileges and Immunities, vol. VII, New York, 1958. 511  
pp.
- VEDROSS, Alfred, Derecho Internacional Público 4a ed.; Madrid:  
Editorial Aguilar, 1974. 594 pp.
- VILARIÑO, Eduardo, Curso de Derecho Diplomático y Consular. España:

Editorial Tecnos, 1984. 237 pp.

VIDAL Y SAURA, Ginés, Tratado de Derecho Diplomático. Madrid:

Editorial Reus, 1925. 576 pp.

XILOTL, Ramón, Derecho Consular Mexicano. México: Editorial Porrúa,

1982. 616 pp.

ZAMORA PIERCE, Jesús, Garantías y Proceso Penal 4a ed.; México:

Editorial Porrúa, 1990. 553 pp.

ZOUREK, Jaroslav, Le Statut et les Fonctions des Consuls. (Extrait du

Recueil des Cours 1962): Pays-Bas, 1962. 496 pp.

#### REVISTAS.

AREVALO CARREÑO, Carlos, "Apuntes sobre la Situación Jurídica de los

Cónsules", Revista Peruana de Derecho Internacional,

núm. 52, tomo XVII (julio-diciembre 1957), pp. 193-197.

**CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo Y SIQUEIROS José Luis**, "El Caso Alvarez-Machain y El Derecho", Ars Iuris, Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana núm. 8, (1993), pp. 5-28.

**CRUZ SOLORANO, Héctor**, "Principios, Instituciones y Conceptos Fundamentales en Derecho Y Procedimiento Penal en los Estados Unidos de América", Revista de Estudios Jurídicos de la Escuela Libre de Derecho, núm. 3, (1989), pp. 63-75.

**FLORES, CARRILLO, Romeo**, "México en el Sistema Internacional y sus Relaciones con los Estados Unidos", Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Nuevo León, núm. 4, vol. 2 (junio-septiembre 1974), pp. 13-24.

**SEPULVEDA, César**, "Las Relaciones entre México y Los Estados Unidos, Una Nueva Fase", Anuario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., núm. VII (1980), PP. 241-246.

---

**"Areas of Dispute in Mexican-American  
Relations", Southwestern Methodist University School of Law  
Journal, núm. 1, Vol. 17 (March 1963), pp. 99-109.**