

EL RETO CONSULAR

Mario Velázquez Suárez

Introducción

La Administración Pública Federal tiene frente a sí la grave responsabilidad de atender y brindar con eficiencia los asuntos y servicios consulares que le demanda la sociedad, para beneficio de la misma. Para cumplir con este cometido, la pregunta obligada es: *¿cuál es el reto que hoy enfrenta la política exterior de México en asuntos del orden consular?*

A raíz del fenómeno de la globalización, la función consular reinicia en el nivel mundial una tercera etapa de florecimiento e influencia. A pesar de su revitalización, esta nueva evolución de la institución consular no se ha percibido en todos los países, especialmente en aquellos donde la actividad exportadora o desarrollo económico no muestra crecimiento.

México, con una actividad económica en crecimiento y un aumento de sus exportaciones, pareciera no haberse percatado de los cambios que se han dado y se siguen generando en el ámbito del derecho consular; en consecuencia, precisa observar hasta dónde tales cambios le pueden ser de utilidad.

El propósito de este documento es conocer hasta qué grado los cambios en la institución consular deberían alcanzar a la sociedad e instituciones mexicanas. Si es que éstas debieran de advertirlos. De ser el caso, exponer nuestras consideraciones, presentar algunas propuestas, retos y conclusiones sobre cómo México debería de participar y aprovechar el nuevo florecimiento de la institución consular.

Prolegómenos

El origen de las funciones consulares es espontáneo; es decir, que su nacimiento obedece a una serie de actos concatenados y meramente naturales que realizan las personas para proteger sus intereses particulares o de gremio. Por esta razón es que todo estudioso de la institución consular, para verdaderamente comprender su nacimiento y evolución, debe de acudir a la fuente jurídica de esas agrupaciones o asociaciones que formaron individuos dedicados a una rama determinada del comercio o la industria.

La labor de los gremios en las postrimerías del oscurantismo, pasó a ser entonces una fuente de primera importancia para conocer lo que podríamos denominar como inicios sólidos de la institución consular, cuyo significado resulta distinto y muy alejado de las eternas luchas que de manera señalada caracterizaron los inicios del medioevo.

En efecto, a finales de la Edad Media, apareció en Florencia el que para entonces llegó a ser el más celebre de los gremios: *"La Calimala"* o Gremio de los Pañeros. La calidad del tinte de sus telas cobró tal fama que los miembros del gremio enriquecieron notablemente con su comercio. Este enriquecimiento, producto de una conducción inteligente, les convirtió en hombres poderosos que lograron imponer representantes en las principales ciudades europeas de la época con el propósito de proteger los derechos de sus agremiados y cuidar que sus transacciones no fueran entorpecidas. Así, gremios de mercaderes como el de los pañeros, que obtenían grandes

ganancias con algo que ya no era la agricultura, pronto estuvieron en condiciones de prestar dinero a los reyes, a quienes empezaron a tratar de igual a igual.

Lo anterior nos permite confirmar que la institución consular ha guardado siempre una relación muy estrecha con el comercio, pero sus fines y sus medios son enteramente distintos; y aunque ya no subsiste de manera general la actividad jurisdiccional del cónsul con la que inició sus labores, la relacionada con la protección de los intereses de las personas para quienes está dirigida, permanece intacta y evoluciona normalmente conforme a nuevas necesidades, dentro de las cuales, aparece ahora con gran intensidad, la cooperación jurídica.

Primer resurgimiento

El nacimiento de la institución consular no ha logrado aun ser ubicada por los historiadores del derecho y si bien esta labor parece ociosa para quienes prefieren únicamente practicar la materia, conocer su uso actual y posible evolución, [1] es claro que el devenir de toda institución se observa mejor cuando se conocen sus precedentes. En todo caso, es gracias a los estudios de los historiadores del derecho consular que podemos decir que luego de varios siglos de existencia y decadencia de la institución, su primer resurgimiento se ubica en Occidente en el siglo XVI, derivado del concepto de soberanía del Estado; es decir, cuando la expansión, la centralización política y el creciente poder de las monarquías terminan por consolidar el poder absoluto del soberano, quién, para manifestar su independencia, procuraba desprenderse de los dictados externos y decidir en atención exclusiva a los intereses de su Estado (aunque con mayor frecuencia a los suyos propios). El poder absoluto del monarca se contrapone por tanto a la existencia de poderes o fuerzas paralelas que pudieran opacar su soberanía. Estas nuevas circunstancias generaron en la todavía incipiente institución consular un cambio sustancial: el origen de su autoridad se traslada del lugar que le recibe al del soberano del lugar de procedencia.

Al nuevo origen del cónsul correspondió una mayor investidura a su cargo para el fiel desempeño de sus funciones, acorde con la ampliación de las mismas. Los soberanos procedieron a la celebración de tratados en los que se reconocían y ampliaban las atribuciones y la jurisdicción de sus cónsules, [2] acuerdos y funciones en ellos contenidas que dieron paso a una época dorada para la figura del cónsul.

Decadencia

Esta primera etapa de florecimiento, sin embargo, fue corta, la consolidación del concepto de soberanía como poder del Estado absoluto, la práctica del *exequátur* (*despacho de aprobación*, [3]) como norma para iniciar la relación y la exacerbación del nacionalismo como táctica política del soberano, fueron germen para que el Estado asumiera la aplicación estricta de la ley territorial (en contraposición con el principio de la ley personal), generándose en los pueblos un sentimiento de desconfianza hacia los extranjeros y de manera particular hacia el representante consular que procuraba defender sus intereses, lo que llevó a la publicación de leyes internas que regulaban la estancia, derechos y deberes de los extranjeros; con ello, la necesidad de una negociación previa para aceptar la figura del representante consular. Estas circunstancias dieron por consecuencia la desaparición de las funciones jurisdiccionales del cónsul que hasta entonces habían sido parte central de su actividad; se extendió, además, un sentimiento de rechazo generalizado hacia las labores consulares de protección y de representación que se ejercían a favor de los intereses de los representados.

Aunado a lo anterior, la aparición del Nuevo Mundo vino a desplazar en importancia la actividad comercial que existía en el Mediterráneo, [4] generándose una nueva corriente y un nuevo estilo para el comercio que, de interestatal, pasó a convertirse en meramente interno; es decir, entre la metrópoli y su colonia. Las funciones relacionadas con el comercio (*el cónsul mercatorum*), que fueron origen para la aparición de la institución consular, se ven igualmente suprimidas. La práctica de establecer embajadas permanentes, por otra parte, produjo consecuencias similares para sus funciones relacionadas con el quehacer político y la negociación que, en todo caso, vale decir, el ejercicio de funciones diplomáticas por los cónsules tenían entonces el mismo carácter excepcional que hoy poseen.

La decadencia de la institución consular fue un hecho y generó mayores consecuencias para la misma: la designación del cónsul pasó a ser un cargo interesado que en múltiples ocasiones se volvió venal y llegó incluso a ser hereditario; su actuación se restringió plenamente en la medida en que sus labores se limitaron a un carácter netamente administrativo y a una simple y ocasional representación de sus connacionales. Las funciones del cónsul, antaño preponderantes en el campo de la navegación, se tornaron en las de un mero auxiliar de la marina de su país. Su presencia en territorio extranjero para juzgar sobre los derechos y las obligaciones de compatriotas fallecidos, no va a ir más allá de las de un vigilante más de la aplicación de las normas que, para el caso, estuvieran previamente establecidas en la legislación del Estado que le acoge.

[1] Así lo destaca por ejemplo José Torroba Sacristán, en su obra “Derecho Consular” (pág. 3, Madrid 1993, Ed. del Ministerio de Relaciones Exteriores), al sostener que “precedentes lejanos y aislados que haya podido tener la institución (consular)... carecen de todo interés”.

[2] Dentro de los múltiples tratados de la época destaca el firmado en 1602, entre Felipe II de España y Jacobo II de Inglaterra, en el que ambos soberanos se reconocían y ampliaban atribuciones y jurisdicción de sus respectivos cónsules.

[3] La práctica de otorgar este instrumento era más antigua y el tratado Hispano-Francés de El Pardo, firmado el 13 de marzo de 1769, va a ser el primer instrumento que regulará su expedición.

[4] La explotación de las nuevas colonias en América trajo como consecuencia que el Mediterráneo perdiera su importancia de siglos anteriores. Las antiguas ciudades italianas y los puertos franceses y españoles, que en su época fueron los más influyentes del Mediterráneo para la creación y sostenimiento de la institución consular, fueron perdiendo su brillo en favor de los puertos del Atlántico, donde se crearon grandes compañías comerciales estatales para el tráfico mercante entre la metrópoli y sus nuevas colonias. Así, las funciones mercantiles de los cónsules se ven prácticamente desaparecidas y la metrópoli no permitirá la apertura de consulados extranjeros en sus colonias de América. Véase al respecto a Abrisqueta Martínez, Jaime “El Derecho Consular Internacional”. Ed. Reus. Madrid 1974, pág. 30.

Segundo resurgimiento

Para fines del siglo XVIII e inicios del XIX (coincidente con la independencia de los EUA), la actividad comercial, de nueva cuenta, va a ser el pivote que llevará a la institución consular hacia un renacimiento ejemplificado por el liberalismo económico y especialmente por obra de la corriente anglosajona que insistía en considerarlos Agentes comerciales.

En efecto, con el acontecimiento que representó la Revolución Industrial encabezada por Inglaterra, que trajo consigo cambios esenciales en la producción; con la aparición en el escenario internacional de los Estados Unidos de América, nación que se perfila desde su comienzo como una potencia comercial y militar; y con la aparición de nuevos Estados independientes en el Continente Americano que dejan de ser economías cautivas para su antigua metrópoli, se abrió el camino hacia nuevos y mayores mercados para el expansionismo de la época. Por todo ello, el cónsul pasó a ostentar nuevamente la categoría de institución de primera importancia para el desarrollo económico de su país; aunque esto, hay que reconocerlo, nunca fue debidamente comprendido ni aprovechado por muchos países con menor desarrollo económico y social.

Con el fin del Estado absoluto desaparecieron también las prácticas de enajenación y sucesión hereditaria que con frecuencia venían siendo presa de los puestos públicos que tanto enviciaron de nepotismo a la institución consular. La creación del nuevo Estado bajo el concepto de nación, fue igualmente base para la creación de nuevos administradores, cuyas funciones, fundamentadas en leyes y decretos, se fueron depurando y adquirieron un carácter de respeto. Se elimina en buena medida el favoritismo y aparece una nueva clase de administración cada vez más tecnificada y competente.

La expansión económica y el creciente tráfico de personas y bienes tuvo como consecuencia que se multiplicaran también los intereses de los Estados en el extranjero; razón por la cual, a las funciones marítimas y comerciales de sus cónsules se van a añadir otras nuevas que abarcarán campos muy diversos como los de la cultura, la economía, la información, entre otros no menos importantes. La necesidad entre los Estados por establecer acuerdos marco en los que pudieran fundamentar el establecimiento de sus oficinas consulares, como también las funciones y prerrogativas que habrían de tener sus representantes, se volvió un imperativo. El *Tratado Codben*, entre Portugal e Inglaterra, por ejemplo, va a inaugurar la serie de acuerdos comerciales y marítimos que contengan cláusulas consulares^[1]; en tanto que, el de El Pardo, celebrado entre España y Francia en 1769, va a ser considerado como el primer tratado consular firmado en Europa, mismo que sería sustituido el 7 de enero de 1862, por un nuevo acuerdo que serviría de modelo a ambas naciones para la celebración de otros pactos consulares que habrían de firmarse en años sucesivos^[2].

El régimen de las capitulaciones^[3] fue desapareciendo y las legislaciones internas de los Estados se fueron adecuando a una nueva normatividad en la que se apreció y valoró la utilidad de la institución consular, al tiempo de que se le reconocía calidad de preferente dentro de las relaciones entre Estados. A partir de entonces (siglos XVIII y XIX), la figura del cónsul se generalizó y la institución adquirió los rasgos que hoy le son comunes. Por su singularidad, destacan:

- El nombramiento, que parte del Estado de envío, sea que se trate de un funcionario propio ("*cónsul missi*") o ad-honorem ("*cónsul honorario*"), con residencia en el lugar.
- Privilegios y ciertas inmunidades que los Estados deben reconocer a los cónsules, no para obtener un provecho personal sino como una garantía que le permita dar cumplimiento a sus obligaciones.

Las funciones consulares, luego de su segundo resurgimiento, van a abarcar una amplia representación de los intereses de su país y de sus nacionales; y pese a que sus actividades jurisdiccionales de antaño se vieron limitadas al desahogo de pruebas, exhortos, comisiones rogatorias y a una posible actuación en trámites de jurisdicción voluntaria, el cónsul va a mantener

su carácter de defensor de los intereses de los herederos y de su propio Estado, en los casos de sucesiones *mortis causa*.

La globalización

José Torroba, en su libro sobre Derecho Consular, publicado en fecha reciente, avistaba cambios y circunstancias diferentes *“que abren perspectivas renovadas para la institución consular”*[4]. En efecto, la velocidad con la que hoy en día se están transformando las prácticas de nuestra sociedad y que la llevan hacia su mundialización, traen como consecuencia que tales *“cambios y circunstancias diferentes”* sean virtualmente una realidad, a pesar de que subsisten (por lo que se refiere al tema consular) muy grandes reticencias para aceptarlo. Al respecto, la tendencia actual se mueve hacia nuevas prácticas por razón de lo que se denomina y conocemos genéricamente como *“globalización”*; fenómeno éste que trae aparejado una serie de cambios dentro de los cuales podemos destacar: la cuestión del Estado y su relación con la sociedad y el mercado; la presencia de una gran transformación, de carácter mundial, impulsada por la llamada tercera revolución tecnológica industrial; la aparición de nuevos actores internos e internacionales, de carácter no gubernamental que, convertidos en grupos de presión, influyen ampliamente en la política del Estado y en los organismos internacionales; la transformación sustantiva del concepto de soberanía; así como el traslado de los centros de decisión de la economía mundial. Y aunque el presente no es un estudio sobre fenómenos económicos, no podemos dejar de observarlos porque se tratan de todo un acontecimiento mundial, al tiempo de que es también un hecho que tales cambios comienzan a interrelacionarse con las funciones consulares, volviéndolas cada vez más necesarias. No percatarnos de lo anterior sería una limitante para comprender las tendencias y retos que ya tiene frente a sí la institución consular.

Antes de proseguir, conviene tener presente la afirmación de Jesús Nuñez, en su obra publicada sobre la función consular[5], quien sostiene que desde su iniciación legislativa (en el siglo VI), la institución consular mantiene incólume su característica sustancial: *“posibilidad de aplicación de un ordenamiento jurídico interno en el ámbito territorial de otro, mediante agentes nombrados por el primero”*.

Antes de proseguir, conviene tener presente la afirmación de Jesús Nuñez, en su obra publicada sobre la función consular, quien sostiene que desde su iniciación legislativa (en el siglo VI), la institución consular mantiene incólume su característica sustancial: *“”*.

Consideraciones y propuestas

En párrafos anteriores se aclara que las relaciones consulares derivan del concepto de soberanía del Estado. La práctica internacional guarda coherencia con este concepto. El Servicio Exterior Mexicano, en esa línea y por mandato constitucional, es una institución de carácter federal y la responsabilidad de conducirlo corresponde al órgano ejecutivo del Estado. En esto nadie tenemos duda, sin embargo, observamos un deseo creciente de participación de las entidades de la Federación en asuntos del orden consular. Este hecho debe reanalizarse desde su perspectiva legal, delimitar con claridad las responsabilidades y, en todo caso, actualizar las líneas de cooperación existentes entre autoridad federal y estatal.

Los acuerdos que definieron y delimitaron las funciones de los cónsules, fueron el instrumento necesario para organizar y dar vida legal a la institución. En este sentido, debemos de tener presente que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, data de 1963, que fue un

primer y muy importante paso para unificar el criterio en el nivel mundial y que su negociación en el seno de la ONU llevó desde su preparación casi una década. Asimismo, que la Unión Europea cuenta ya en su estructura con una Comisión Consular que forman todos sus países miembros, que estudia, avanza y crea uniformidad en la materia.

El sentimiento de desconfianza hacia los extranjeros y como consecuencia hacia la propia figura del cónsul, fue en su momento un instrumento para desacreditarlos y llevó a la institución a un período de decadencia. Al respecto, es preocupante que se piense que los mexicanos nos estamos *acostumbrando a la xenofobia vulgar* [6], producto de la ignorancia y de una ideología simplista, como la de ciertos rancheros que se dedican a atacar a nuestros emigrantes. Estoy de acuerdo en la existencia ocasional de una animadversión, que es aislada y eventual, pero desde ningún punto de vista observo que nos hayamos acostumbrado a ella y menos aun los responsables de dirigir la política exterior de México. La reacción a todo acto que afecta intereses o personas es inmediata, se ejercita por todas las vías posibles y se les da estricto seguimiento. Sin embargo, no podemos sentirnos satisfechos, debemos exigirnos más, ser propositivos y trabajar más en la sociedad del Estado receptor. La vía de los acuerdos, tanto bilaterales como multilaterales, mencionada en el párrafo precedente, es un camino; para ello, además, nuestros cónsules requieren de mayor y mejor capacitación y encaminarla hacia objetivos muy claros y específicos.

Relacionado con lo anterior y para evitar que pudiera aflorar un *“sentimiento de rechazo generalizado hacia las labores consulares de protección”* que, como vimos, ocurrió en siglos pasados, habrán de revisarse nuestras acciones en los casos llamados como de “pena de muerte”. Muchos de estos casos, por efecto de los medios de comunicación resultan impactantes y la sociedad del lugar los sentencia; la labor consular por tanto debe de ser cuidadosa y actuar en tres ámbitos distintos: en la sociedad local, en la sociedad del lugar de origen y en el sector oficial de ambos países; la labor del Estado mexicano a su vez, debe de presentar una sola cara: la federal. La presencia de entidades federativas en estos menesteres, que pudiera ser necesaria en el plano interno, en el internacional podría entorpecer las gestiones, distorsionar el espíritu nacionalista y generar fricciones sociales que entorpezcan la relación bilateral.

En nuestro resumen sobre la evolución histórica de la institución, observamos también que en su segundo gran florecimiento el cónsul pasó a ostentar nuevamente la categoría de institución de primera importancia para el desarrollo económico de su país. Nada menos ocurre actualmente, el tema de la globalización es un fenómeno complejo, que tiene dimensiones económicas, políticas y culturales; que ofrece ventajas y desventajas atribuidas a la integración económica. La apertura comercial es todo un desafío y se impone a todos los países en términos de competitividad y adecuación de sus leyes. México se encuentra inmerso en esta competencia y está obteniendo beneficios para su desarrollo, pero necesita más apoyo consular; para ello, el cónsul necesita del apoyo firme, decidido y constante de sus autoridades. ¿Cómo se traduce esto? Veamos: - Las representaciones consulares y comerciales son diferentes y no convergen sus propósitos (salvo el fin último del Estado que no es otro que el desarrollo de su sociedad). La oficina consular es una instancia jurídica, forma parte de la administración pública del Estado y su propósito es proteger los intereses del país y de sus nacionales, para lograrlo, las labores de documentación resultan esenciales. Esta representación puede albergar secciones comerciales, culturales u otras igualmente aceptadas por la práctica internacional; y todas ellas coadyuvando al fin último del Estado y bajo una misma línea de acción política. Pero hacerlo en sentido inverso desvirtúa la función consular y se pierde el propósito. En todo caso, si lo que el país requiere es una oficina comercial, ésta debe de abrirse con todos los elementos indispensables para que alcance sus fines. Un cónsul con mente empresarial debe de haber muchos, pero equivale a pensar en médicos con

mente de arquitectos. Cada especialidad tiene un fin y no es apropiado acudir a un médico para confiarle la construcción de un inmueble, como tampoco a un arquitecto pedirle que vigile de nuestra salud. No dudo que se den casos, pero los dichos guardan una gran verdad: Zapatero a tus zapatos. El derecho consular es toda una especialidad y además muy compleja. Nunca será recomendable confiar la protección de nuestros compatriotas en el extranjero, que es una labor grave y eminentemente jurídica, a las manos de alguien que se encuentre alejado del estudio y práctica de las relaciones internacionales y del derecho. -

Las funciones consulares comprenden la responsabilidad de actuar en calidad de notarios, institución que tiene a su cargo, ni más ni menos, que la de dar certeza jurídica a los negocios. Esta función, hoy en letargo, significa por si misma un enorme potencial para la transferencia de capitales, la apertura de empresas a distancia y la facilitación de su manejo por vía del mandato. Debemos difundirla, acrecentarla y prepararla para que cumpla su propósito. El consejero comercial por una parte, debe de dar a conocer las ventajas que ofrece nuestro país en asuntos de inversión y localizar nuevos mercados para nuestras exportaciones; el cónsul, por otra, informar sobre las vías jurídicas existentes para atraer con mayor facilidad tales inversiones [7] y, a la vez, proteger los intereses de nuestros propios inversionistas, comerciantes y trabajadores, cuando se encuentran en el extranjero, cuidando siempre el marco jurídico de sus funciones. No olvidemos que la característica sustancial de la institución consular, como ha quedado asentado por Nuñez Hernández, consiste en la posibilidad de aplicar un ordenamiento jurídico interno en el ámbito territorial de otro, mediante agentes nombrados por el primero. Y esto, nada tiene que ver con el comercio propiamente dicho, confusión que fue generada por el sistema anglosajón, que ellos mismos han rectificado.

- Las labores de documentación y registro son esenciales y el cónsul no logrará cumplirlas sin el apoyo de sus autoridades centrales, todas unidas como una sola pieza. Para entenderlo, basta observar las largas filas de compatriotas que día a día y desde horas de la madrugada, se forman a la puerta de nuestros consulados en espera de ser registrados para recibir un documento o gestionar asuntos de diversa índole que son competencia de nuestra administración pública en general. Se trata de un enorme contratiempo para nuestros connacionales el tener que utilizar todo un día de trabajo y la paga correspondiente, para efectuar trámites consulares; se trata de una imagen de burocracia e ineficiencia que debe de acabar. Nuestros trámites deben ser revisados, simplificados y modernizados. El problema de fondo es que esto trasciende por completo el ámbito de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que en su mayoría atiende tales gestiones en auxilio de otras dependencias o entidades federativas. En concreto, se trata de otro quehacer importantísimo de nuestra política exterior.

La política exterior hacia el interior

La política exterior de México nace en el interior, no por el hecho de que parte de principios constitucionales sino porque resulta esencial convencer interiormente cuanto debamos de exponer y defender fuera del territorio nacional. Sólo así, por razón de un justo convencimiento, es que nuestra política exterior adquiere respaldo y apoyo necesarios para ser efectiva.

Nuestras labores de documentación no guardan relación con los tiempos en que vivimos, son obsoletas y en la mayoría de los casos incompatibles con sistemas electrónicos en uso. Resulta fácil exigir modernidad en los trámites consulares, que repito, se realizan generalmente en auxilio de terceras dependencias, pero no obstante las carencias económicas, los intentos de modernización se realizan y se obtienen avances. El problema sin embargo subsiste porque resulta

imposible homogeneizar sistemas electrónicos del siglo XXI con procedimientos y documentos diseñados en el siglo XIX. Tenemos asuntos legales sin definir: solicitudes únicas; eliminación de archivos, delegación de firmas, aceptación de la firma electrónica y del envío de documento por la misma vía, etc. Contamos en el país con 32 legislaciones diferentes sobre el Registro Civil y los formatos también varían; para documentar a un extranjero existen más de una decena de formas distintas que llenar según el caso específico de que se trate; en asuntos de auxilio con el registro militar, nos vemos obligados al uso de máquinas de escribir, cuyo costo –si es que todavía es posible adquirirlas por razón de su rareza-, resulta mayor al de una computadora. Con tales rémoras, resulta imposible modernizar una oficina consular.

Alcanzar la modernidad con el menor desembolso es posible, para ello, debemos de hacer política exterior en el interior del país, necesitamos todos, y repito, *como una sola pieza*, comprender la urgente necesidad de cambiar prácticas y sistemas, de actualizarlos y hacerlos más simples y expeditos. En todo caso, esto no será viable si se mira como una acción aislada, se trata de una política de Estado.

Los dos importantes resurgimientos de la institución consular habidos en el pasado, no pudieron ser aprovechados por México debido a la situación particular que vivía en ambos momentos. Para esta tercera ocasión, nuestra situación es diferente y no podemos darnos el lujo de desaprovecharla. Además, contamos con nuevos actores en el ámbito no gubernamental con los que nuestro país ya está trabajando y recibe su colaboración. Es un camino recorrido y muy importante para que juntos, Estado y sociedad civil, se den a la tarea de emprender una labor nacional de convencimiento.

Los retos

El objetivo. La claridad de los objetivos de nuestra política exterior en el ámbito de las relaciones consulares: proteger los intereses de México y de sus nacionales, debe de quedar perfectamente gravada en la mente de servidores y beneficiarios. Se trata de una labor amplia de capacitación de personal y de difusión hacia todos los sectores de la población, que lleve a hacer comprender los alcances reales de esa protección y evite confusiones que únicamente desmeritan la imagen de una institución.

La capacitación. Para alcanzar el objetivo es menester contar con servidores plenamente capacitados y en aptitud de emprender con éxito sus obligaciones. Se trata de una capacitación profunda, analítica y continua; dirigida únicamente a personal que cuenta con las bases profesionales requeridas; que analice caso por caso su evolución y aprovechamiento, sin permitir los rezagos. Toda posibilidad de ascenso debe vincularse con los resultados de la capacitación.

Búsqueda de talentos. La Secretaría de Relaciones Exteriores debe de intensificar su presencia en las aulas universitarias, colaborar con el estudiante interesado en el derecho consular, hacer de esta materia una especialización y facilitar el ingreso al Servicio Exterior y de manera particular al servicio consular, a quienes se gradúan con altas distinciones en este campo.

Estudio y negociación. La práctica consular mexicana es sólo una de las múltiples que existen en el mundo, y si bien todas ellas encuentran cierta uniformidad con base en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, es claro que este documento, luego de cuatro décadas de grandes transformaciones, amerita revisión. En esta labor, México no puede orillarse porque se caracteriza como un impulsor e innovador del derecho internacional; y menos aun con la enorme experiencia acumulada en el campo de la protección consular.

Nuevos cauces. Las labores de estudio en el campo del derecho consular, por otra parte, nos deben de ayudar en la imperiosa necesidad de encontrar nuevos cauces y prácticas viables para el desempeño cada vez más ágil y eficaz de nuestra función y obligación en el campo consular. La colaboración de la sociedad civil será necesaria para conocer mejor las necesidades del usuario del servicio consular.

Una política de Estado. Proteger en el extranjero los intereses de México y de los mexicanos es una política de Estado y como tal se ejerce. El reto ahora consiste en replantear su reforzamiento con base en una labor conjunta y organizada de todas las dependencias y entidades que forman la Federación. Advertirlas de los cambios y de las necesidades de sus usuarios o ciudadanos. Un trabajo así, unido, debe de llevarnos hacia una verdadera modernidad acorde con nuestras posibilidades económicas.

Una política internacional. La práctica consular mexicana debe de internacionalizarse, llegar en un primer paso a todos aquellos países que por razón de sus circunstancias necesitan de un modelo a seguir. Esta labor tiene como meta ampliar y dar solidez al derecho consular mexicano; formar escuela y generalizar una práctica.

Algunas conclusiones

La práctica consular mexicana, aunque joven, es muy intensa y llena de experiencias. En breve tiempo, por razón de nuestra realidad y gracias a enormes esfuerzos realizados, nuestro país se mira como un puntal en asuntos del orden consular. Sin embargo, es claro y lo sabemos bien, nuestros sistemas de documentación se han relegado, están enmohecidos y enfrentamos la urgencia de modernizarlos, so pena de que estos terminen por revertirse contra la institución misma.

Para alcanzar esa empresa contamos con personal que en buen número ha sido bien seleccionado, es apto y de diferentes maneras viene siendo capacitado, incluso por cuenta propia; sin embargo, esto no es suficiente, debemos de exigir todavía mayor profesionalización. Por ello debemos de ir a los centros mismos de formación profesional, a las universidades, colegios e institutos y sembrar en ellos el germen por el estudio del derecho consular.

Para coadyuvar desde el campo consular en el desarrollo económico del país, debemos de utilizar todas las posibilidades que nos ofrece la institución, sacarle mucho mayor partido a la función notarial en tanto vía para dirigir capitales y empresarios, por medio del instrumento notarial que mejor caracteriza a esta institución: el mandato. No menos importante aun es reconocer que nada estamos haciendo en asuntos hereditarios, previstos y aceptados por la legislación y práctica internacionales. Es una tarea gigante pero necesaria. Imaginemos el número de fallecimientos de mexicanos que ocurren anualmente en el extranjero, pensemos en cuantos de sus bienes logramos recuperar para sus sucesores y cuantos hacemos llegar a la beneficencia pública; porque no debemos de olvidar que, cuando los sucesores no existen, conforme a la legislación mexicana es la beneficencia pública la que debería de recibirlos; y esto, simplemente no está ocurriendo. Como se anotó en páginas anteriores, requerimos de una administración cada vez más tecnificada y competente. La modernidad legislativa y tecnológica es el objetivo, para la primera, debemos de incentivar mejores leyes, trabajar en la unificación de la normatividad consular hoy dispersa en todo tipo de códigos, leyes, reglamentos y decretos, darles su carácter de respeto. Alcanzar la segunda sin los recursos económicos suficientes pareciera una quimera; para ambos casos, contamos con la política exterior, nuestro deber y obligación de aplicarla hacia el interior, de hacer

uso de nuestra especialidad de diplomáticos para negociar en el plano interno la conveniencia de unidad, de unidad de Estado, de Estado Federal; y todo esto en aras de un servicio consular eficiente para bienestar de todos los mexicanos. Abril de 2005.

[1] Véase Abrisqueta, Jaime. Op. Cit. Pág. 32.

[2] En el artículo 1º de la Convención consular entre las coronas de España y de Francia, concluida y firmada (en El Pardo) el 13 de marzo de 1769, se lee: "Han de ser nombrados, admitidos y reconocidos recíprocamente los cónsules presentando la patente de su soberano, obteniendo el despacho de aprobación del otro y exhibiendo los dos instrumentos al gobernador o justicia del paraje adonde han de servir, como se ha practicado o debido practicar hasta ahora." 93 años después, en el Convenio firmado en Madrid el 7 de enero de 1862, entre las mismas naciones, fijando los derechos civiles de los respectivos súbditos y las atribuciones de los agentes consulares destinados a protegerlos, en el artículo IX se lee: "Para que los Cónsules generales, Cónsules y Vicecónsules sean admitidos y reconocidos como tales, habrán de presentar la patente de su nombramiento, y en vista de ella se les expedirá el Exequátur libre de gastos y previas las formalidades establecidas en cada país."

[3] El llamado "Régimen de Capitulaciones" fue un sistema de privilegios y concesiones que algunos soberanos (particularmente el Imperio Otomano) otorgaron a grupos de extranjeros, de paso o asentados en su territorio, para que estos pudieran contar con un representante que tuviera a su cargo, dentro de otras facultades, la de dirimir conflictos entre ellos.

[4] Op. cit., pag.13.

[5] Nuñez Hernández, Jesús. "La Función Consular en el Derecho Español". Edición del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Madrid, 1980, pág 211.

[6] El punto de vista es de Roberto Blancarte, cuyo artículo "Racismo antimexicano", fue publicado en el periódico "Milenio", en México, D. F., el 3 de junio de 2004. En este artículo, su autor se refiere a la publicación del profesor de Harvard, Samuel Huntington, titulada "El Reto Hispano".

[7] ¿Qué tanto conocen nuestros cónsules sobre la *Comandita*?, nacida en Florencia en el siglo XV, es en México donde mejor conserva su esencia y, por su medio –en consonancia con tratadistas mexicanos-, podríamos atraer aquellos inversionistas interesados en aportar capital sin obligarse solidariamente con el empresario.
