

Prontuario de la práctica consular mexicana,
de Alejandro Pedraza Cortés y Marisela Valdivia Rivera

Lucía Irene Ruiz Sánchez*

Recientemente apareció en el mercado editorial una obra que viene a enriquecer las pocas publicaciones de estudio y difusión sobre materia consular que existen, en especial las producidas por autores mexicanos. Dos distinguidos miembros del Servicio Exterior Mexicano se abocaron a la tarea de contribuir al conocimiento de la labor que se desarrolla en las oficinas consulares. Se trata del interesante volumen denominado *Prontuario de la práctica consular mexicana*, elaborado por Alejandro Pedraza Cortés y Marisela Valdivia Rivera, publicado por la Secretaría de Relaciones Exteriores en 2009.

Su contenido es un epítome de las múltiples labores que desarrollan los cónsules en el cumplimiento de sus responsabilidades y una guía sobre la manera de ejercitarlas en debida forma. Desafortunadamente, al ser la práctica consular una actividad poco conocida por la mayoría de las personas y para comprender la trascendencia del libro en cuestión, como preámbulo señalaré brevemente lo que es la institución consular, para después puntualizar con detalle el contenido de la obra y su utilidad.

La institución consular, junto con todas las representaciones diplomáticas, constituye uno de los órganos de las relaciones internacionales con que los Estados cuentan para su mejor convivencia internacional, y reviste especial importancia para la relación de los países con el exterior, tanto en el aspecto público como en el privado.

El origen de la actividad consular puede situarse casi desde el inicio de la historia misma. Estas prácticas se fueron generando por la necesidad de prestar atención y apoyo a los mercaderes y a la navegación comercial, que en la antigüedad propició la existencia de contactos y favoreció tratos mercantiles frecuentes con personajes de otros lugares. Esto se desarrolla "... ante la

* Licenciada en Ciencias Diplomáticas por la UNAM. Cuenta con estudios de Maestría en Enseñanza Superior por dicha universidad y con estudios de Doctorado en Ciencia Política con opción a Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM. Miembro fundador de la Academia Mexicana de Protocolo.

presencia de extranjeros en el territorio de un Estado y ante los problemas de carácter jurídico que implicaba su presencia”;¹ para atender a esta situación emergente, se hizo necesaria la existencia de una instancia autorizada por los gobiernos de los Estados que se ocupara de esos menesteres, derivando en la creación de instituciones específicas, mismas que con su evolución han venido a constituir lo que ahora conocemos como consulados. Por lo que respecta a nuestro país, el nacimiento de estas oficinas, que entonces apoyaban primordialmente al comercio, se remonta a la segunda década del siglo XIX.² En esos momentos nacieron como entidades dinámicas que, a lo largo de su historia, para responder a los varios requerimientos de la evolución del mundo, asumieron más funciones, mayores responsabilidades y ampliaron su ámbito de acción.

El cónsul a cargo de dichas instancias es un agente oficial de los gobiernos, con funciones de protección de los intereses –no políticos– del Estado que lo envía, con el encargo específico de prestar, en territorio ajeno, servicios internacionales diferentes a los que presta el representante diplomático. Sus funciones se dividen en dos campos de acción: constituyen tanto una actividad interna cuando actúa directamente hacia sus nacionales aplicando su propia legislación, como una actividad internacional cuando la ejerce frente a las autoridades extranjeras correspondientes a la circunscripción a la que se encuentra adscrito.

Podemos afirmar con Vilarriño que “... la caracterización de la institución consular está determinada por las funciones del cónsul, y varía de acuerdo a las circunstancias y las necesidades históricas del tiempo y del lugar”.³ Su existencia se debe fundamentalmente al interés del Estado que lo envía de que su administración se mantenga cercana a los nacionales en el extranjero, de modo que puedan gozar de las mayores facilidades en el ejercicio de sus derechos dentro del marco jurídico; es decir, como acción principal aparece la tutela de los intereses de los nacionales del Estado en sentido amplio y genérico incluyendo, como hemos dicho, y de acuerdo al caso, la posibilidad de aplicación de sus propias leyes por el cónsul en apoyo a los connacionales.

En resumen, en su labor el cónsul no sólo auxilia al Ministerio de Asuntos Externos, sino que también brinda ayuda a diversas instancias gubernamentales de su país, ejercitando múltiples tareas que facilitan la convivencia pacífica entre los Estados y el desempeño de múltiples actividades que propios y

¹ Pedro Gabriel Labariega Villanueva, *Derecho diplomático*, Trillas, México, 1988.

² Véase Cecilia Molina, *Práctica consular mexicana*, Porrúa, 2ª ed., México, 1978.

³ Eduardo Vilarriño Pintos, *Curso de Derecho diplomático y consular*, Madrid, Tecnos, Madrid, 1987.

extraños efectúan en ambos territorios. Sus funciones son muy diversas y abarcan varios campos de acción, derivados de los intereses del Estado en ese territorio y de los particulares que cada nacional persiga. La responsabilidad del cónsul es polifacética en servicio de su gobierno y de sus nacionales. Por ejemplo, en México, por medio de los consulados se auxilia a diversas secretarías al ocuparse de asuntos de migración, votaciones, localización de personas, asuntos notariales o registro civil (herencias, legados, sucesiones, matrimonios, divorcios, adopciones, tutelas, entre otros), temas judiciales, cuestiones sobre el servicio militar, tópicos de sanidad humana, animal y vegetal, control de buques y aeronaves, etc.

El Derecho Internacional ha reconocido ampliamente esa diversidad de tareas, codificándolas y haciéndolas aparecer en el artículo 5 de la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares, que es la que se aplica en nuestros días y de la que México es parte. A guisa de ejemplo, a continuación las principales:

- 1) Proteger los intereses del Estado que envía y de sus nacionales;
- 2) fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales económicas, culturales y científicas entre ambos Estados;
- 3) informarse por medios lícitos de las condiciones y la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica, y proporcionar datos a su gobierno y a los interesados en esos temas;
- 4) extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, así como visados y otros documentos a quienes deseen viajar a su Estado;
- 5) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía en todos los casos, sean personas naturales o jurídicas, así como representarlos ante instancias locales;
- 6) actuar en calidad de notario, de funcionario del registro civil y en otras actividades similares sin contravenir el derecho local ni el internacional;
- 7) comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de acuerdo al Derecho Internacional, respetando los ordenamientos jurídicos internos; y
- 8) ejercer, de conformidad con la legislación de su Estado, los derechos de control o inspección de los buques y las aeronaves matriculadas con su nacionalidad y prestarles la ayuda necesaria, como por ejemplo, recibir declaraciones de viaje, examinar y refrendar los documentos de abordaje, conocer los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre la tripulación y los mandos.

En el volumen de nuestro interés, los autores hacen especial referencia a las variadas funciones que a los cónsules corresponden, describiendo las acciones que se ejercen en ellas. Para mayor utilidad y mejor comprensión, lo hicieron mediante un formato de prontuario, es decir, enumerando múltiples términos, algunos propios de la labor consular y otros en íntima relación con ella. Así, el contenido del libro consta de la exposición de una serie de conceptos cuya mayoría se refiere en específico a:

- a) La forma de ejercitar debidamente las funciones consulares;
- b) los documentos con que se debe contar y la manera correcta de emplear dicha documentación;
- c) los lugares donde se ejercitan labores consulares o algunas otras de utilidad para éstas;
- d) los funcionarios a quienes toca actuar para el trámite de esos asuntos;
- e) los instrumentos jurídicos nacionales y/o internacionales que regulan la materia;
- f) las instancias gubernamentales que deben intervenir en cada caso para llevarlo a buen término; y
- g) los procedimientos idóneos que deben seguirse.

Pedraza y Valdivia presentan y desarrollan en este libro términos de muy diversas clases, orígenes y categorías, mismos que cuentan con un denominador común: relacionarse con la actividad de los cónsules, y es precisamente esa la razón que justifica su aparición como parte de la obra. Para reafirmar el valor del trabajo y completar sus características, abundaremos en la bondad del contenido con mayor detalle, al decir que en la conformación de cada rubro:

- a) Se define y explica su significado más común;
- b) se da noticia de la forma en que apoya y ha apoyado a la práctica mexicana;
- c) se señala su uso en relación con las actividades consulares; y
- d) se alude a la legislación nacional e internacional que reglamenta el asunto, detallando tanto el nombre del ordenamiento como la parte o partes que son aplicables en especial a la práctica consular en ese caso.

Además, como complemento de los datos proporcionados en cada término y para propiciar un mayor conocimiento del asunto y orientar de mejor manera al lector, de acuerdo con los métodos de investigación actuales, al final de cada epígrafe aparecen el o los sitios de *Internet* donde se puede ampliar la información.

Esta original obra viene a llenar un vacío existente en la materia que, como ya hemos dicho, cuenta con escasos seguidores; por tanto, la investigación y la elaboración de trabajos doctrinarios sobre la misma no es abundante, ocurriendo esta situación a nivel mundial. Puede afirmarse, sin temor alguno, que constituye un libro de insustituible uso cotidiano para toda persona que colabore en oficinas consulares, pero también se convierte en un magnífico material de consulta para quienes nos interesamos en la práctica consular, sea cual fuere el motivo de nuestro acercamiento a esa disciplina.

Los autores nos han dotado de una gran herramienta para guiar las labores consulares, ampliar nuestro conocimiento de las mismas y apoyar cualquier tramitación de asuntos relacionada con esa amplísima área del quehacer humano. Por todo lo antes expuesto, el *Prontuario de la práctica consular mexicana* es una pieza obligada en la biblioteca de los internacionalistas y de todos aquellos que requieran, para el ejercicio de su profesión, el conocimiento de los tópicos relacionados con la práctica consular actual.

Alejandro Pedraza Cortés y Marisela Valdivia Rivera,
Prontuario de la práctica consular mexicana,
Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores,
México, 2009, 265 pp.