

CAPÍTULO PRIMERO

LAS RELACIONES CONSULARES AL SERVICIO DE UNA DIPLOMACIA DESCONCENTRADA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

I. EL MÉXICO DE AFUERA

En México, hasta el año 2000, las atribuciones en materia de conducción de política exterior han sido una constante. Sin embargo, dada su conjunción con las otras *variables institucionales y partidarias*, éstas pasan de un contexto de total control por parte del Ejecutivo, sin ninguna discusión por parte de los otros poderes de la Unión ni de los órdenes de gobierno, especialmente los estados de la Federación, a una situación en la cual el Ejecutivo verá cuestionadas sus acciones en materia de política exterior, y se observará un *aumento de la participación de las entidades federativas y municipios* en esta materia.¹ Por ello, es necesario llevar a la práctica

¹ En 1982, el partido del presidente, el PRI, controlaba 74.8 y 98.4% de los asientos de las cámaras de Diputados y Senadores respectivamente, lo cual generaba una muy baja fragmentación partidaria en el sistema. A su vez, el federalismo mexicano se veía opacado por el hecho de que la totalidad de los gobernadores estatales eran priistas, dando lugar al grado máximo de gobierno unitario. Adicionalmente, la disciplina de los congresistas del PRI era prácticamente absoluta, puesto que el futuro de sus carreras políticas dependía del líder del partido, o sea, el mismo presidente de la República. La combinación de las variables institucionales y partidarias hicieron intrascendente el bicameralismo, la división de poderes, el federalismo y el control sobre el manejo de la política exterior, ya que la política exterior reflejaba las preferencias del Ejecutivo federal por su dominio sobre el sistema, particularmente sobre el Legislativo y los estados de la Federación. Sin embargo, aun cuando la configuración institucional se mantuvo intacta, el número de actores políticos y su naturaleza aumentó significativamente en los últimos años. Así, para el año 2000, la fragmentación partidaria se acrecentó de manera considerable, particularmente en la cámara alta, a la vez que se observaba un gobierno dividido, dado que el Partido Acción Nacional (PAN) ganó la Presidencia en 2000 y ningún partido controlaba la mayoría absoluta (50% + 1 de los asientos) en ninguna de las cámaras, controlando el PRI el mayor número de asientos en ambas instancias (42.2 y 46.1% en las

en nuestro país lo que permitirá en el largo plazo que la definición de la política exterior sea verdaderamente una política de Estado.

En ese contexto, las relaciones diplomáticas surgen esencialmente con naturaleza política, en razón de la representación permanente a un elevado nivel oficial de un Estado ante otro en su territorio. Así, se ha pensado equivocadamente que las relaciones consulares implican una representación privada y no oficial, y que en ello estriba su diferencia con las diplomáticas; sin embargo, en todas las convenciones consulares se reconoce el carácter oficial del cónsul, tanto por su nombramiento como por su admisión. Por ende, se ha dicho que el carácter público del funcionario consular es doble, ya que se atribuye al Estado que lo nombra y se reconoce para sí al Estado que lo admite. De igual modo, las relaciones consulares se establecen entre Estados y no entre particulares o entre éstos y un Estado.²

La Secretaría de Relaciones Exteriores, como la instancia responsable de coordinar y ejercer esta política exterior mexicana, ha de impulsar este nuevo activismo que es necesario y que existe ya en los estados y en los municipios que han desarrollado de manera independiente en muchas

cámaras de Diputados y Senadores respectivamente). Entonces, se observa un gobierno yuxtapuesto, al controlar el PAN solamente una cuarta parte de los gobiernos estatales (25%), mientras que la disciplina partidaria se encuentra en franco declive en los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD), como resultado de las luchas de poder entre facciones al interior de todos ellos. De esta forma, hoy día debido al proceso democratizador nacional y bajo la combinación de las mismas variables institucionales y partidarias que sustentaron el sistema PRI-gobierno, como el bicameralismo, el federalismo y la división de poderes, han adquirido una renovada y sustancial importancia, puesto que impactan fuertemente sobre las libertades del Ejecutivo para conducir su política exterior preferida, donde se observa de aquí en adelante constantes cuestionamientos a la forma en que se llevan las relaciones exteriores del país por parte del Poder Legislativo y los estados y municipios de la Federación, observando, conjuntamente, una creciente modificación en la participación de los últimos para promocionar sus intereses en el ámbito internacional; debido a las implicaciones del proceso globalizador, la diplomacia federativa o los asuntos internacionales de los gobiernos locales, requiere de una vinculación entre nuestro país y otros países. Véase Carpizo, Jorge, "Presidente de la República", en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 481 y 482.

² Debo estas reflexiones a Méndez Silva, Ricardo, "Agentes consulares", Labariega V., Pedro, "Relaciones consulares", Ruiz Sánchez, Lucía Irene, "Relaciones diplomáticas", en Gómez-Robledo Verduzco, Alonso y Witker, Jorge (coords.), *Diccionario de Derecho Internacional*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 10, 297 y 298.

ocasiones y que, en gran medida está beneficiando la imagen que se proyecta de nuestro país, enriqueciendo la presencia de México con la presencia de los estados y la presencia de los municipios; pero necesitamos coordinar esta acción conjunta, no podemos seguir dando lazos y trazos que finalmente deberán dibujar la gran pintura de México, pero que de momento están teniendo dificultades de hacer independientemente fuera de lo que es la capacidad real y legal que tienen los estados y los municipios, contactos, experiencias y, sobre todo, relaciones con otras regiones, otros municipios y otros países. Por ello, debe atenderse esta política de impulso al federalismo diplomático-consular y de hermandad con el exterior de nuestro país.

Consecuentemente, la reglamentación consular al definir al consulado como el órgano permanente del Estado encargado de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del gobierno federal, así como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros u organismos y reuniones internacionales, lo convierte en una institución de derecho público que forma parte del Estado mexicano. Debido a que el Servicio Exterior Mexicano viene a desarrollar o a poner en práctica funciones del Poder Ejecutivo e incluso queda bajo su dirección mediata, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se erige como un órgano más de los que integran la administración pública federal. Dicho ente, administrativamente se circunscribe a la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues así se desprende de la legislación respectiva, que la constriñe a dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular, que la convierte en el conducto del presidente de la República en lo relativo a la dirección y administración de dicho servicio exterior. De esta forma, tal función se sitúa como una actividad de la administración pública federal, con lo que debe distinguirse tanto al organismo como a la función.

Es por ello importante crear de manera conjunta entre los gobiernos locales y la cancillería, la institucionalidad que permita que este proceso permanezca y nos dé la seguridad legal que requieren los convenios y los tratados internacionales a los cuales México está siendo sujeto, porque vamos a tener un problema en la política internacional por la confusión que podría darse entre las buenas intenciones a nivel local y el acuerdo en el cual se obliga al Estado mexicano a ciertas responsabilidades con sus contrapartes del extranjero.

De este modo, los gobiernos locales deben publicitar entre sus oriundos en los Estados Unidos que, conforme las convenciones y la práctica consular internacional, al igual que los tratados consulares de las otras naciones, han señalado como funciones consulares a las siguientes:³

1. Proteger los intereses del Estado que envía y los de sus nacionales, prestando a éstos ayuda y asistencia.
2. Fomentar las relaciones amistosas, comerciales, económicas, culturales, deportivas⁴ y científicas entre el Estado que envía y el receptor.
3. Informarse lícitamente de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor para informarlo a su vez al Estado que envía y a los nacionales interesados.
4. Expedir pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado representado y visar los de los extranjeros que deseen viajar a dicho Estado.

³ El servicio exterior como función puede desarrollarse en territorio nacional y en el extranjero; en cambio, el servicio exterior como organismo sólo puede representar al Estado mexicano en el extranjero. La representación oficial del cónsul, reconocida por el Estado receptor, no va a ejercerse para éste, sino para los particulares, pues sus funciones administrativas son para ese propósito. Justamente las misiones diplomáticas representan y sirven a su Estado frente a otro en forma política; en cambio, las oficinas consulares van a prestar servicios oficiales administrativos. Entonces, el carácter oficial del cónsul implica que el diplomático tiene a su cargo los intereses públicos del Estado que representa reflejados en los intereses privados de sus nacionales en otro Estado, puesto que los asuntos que el cónsul toma a su cargo adquieren el carácter de públicos, al atender actividades consulares relevantes, como la fe pública notarial, ejercicio de la jurisdicción voluntaria y aun de la contenciosa en ciertos países, policía de la navegación, registro civil y servicios relacionados con el cumplimiento de obligaciones militares, sanidad pública, régimen aduanero, observancia de tratados y fomento del comercio exterior, defensa y asesoría en cuestiones penales a los connacionales que se consideren lesionados en sus derechos por los poderes públicos del país en que residen, entre otras. Lo expresado se consideró a partir de varios documentos internacionales como la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Convención sobre Relaciones Diplomáticas, Convención sobre Relaciones Consulares, Carta de las Naciones Unidas, en Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho internacional público*, México, Oxford, 2004, pp. 321-466.

⁴ Respecto a la relevancia que implica la normatividad nacional y su conexión con la legislación internacional para fomentar lazos deportivos entre los Estados constitucionales y los organismos internacionales del deporte, véase Albor Salcedo, Mariano, *Deporte y derecho*, México, Trillas, 1989, pp. 183-226.

5. Velar por los intereses de los nacionales del Estado representado en casos de sucesión por muerte sucedida en el Estado anfitrión, así como en casos de incapacidad cuando se requiera una tutela o curatela.
6. Tomar las medidas convenientes para que los nacionales del Estado que envía sean representados ante las autoridades del Estado receptor, a fin de que se adopten medidas provisionales para preservar sus derechos e intereses cuando por cualquier causa no puedan defenderlos oportunamente;
7. Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias.
8. Ejercer los derechos de control o inspección de los buques matriculados en el Estado que envía y a sus tripulaciones y prestarles ayuda.
9. Resolver litigios que se planteen entre el capitán, los oficiales y los marinos, originados por disciplina a bordo de un buque del Estado que envía o por motivo de su contrato de trabajo y siempre que no constituyan delito.
10. Actuar como notario o funcionario del Registro Civil y en otras calidades similares y de carácter administrativo, y
11. Todas las demás funciones confiadas por el Estado que envía.⁵

⁵ Esta construcción de relaciones y funciones consulares implica jurídica y políticamente el interés de un Estado en proteger a sus gobernados que se encuentran en territorio extranjero, así como prestarles servicios. Por tanto, la instauración de las relaciones consulares entre los Estados se efectúa por mutuo consentimiento, regla que ha imperado desde siempre y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares la contempla en su artículo 2o., fracción I. El consentimiento entre Estados para establecer relaciones consulares se declara en forma expresa o en forma tácita. Es expreso, cuando hay un acuerdo escrito o hablado entre ellos; es tácito, cuando se expone por signos exteriores que la presumen. Estas relaciones diplomáticas implican, salvo indicaciones en contrario, el consentimiento para el establecimiento de relaciones consulares. Sin embargo, la ruptura de las relaciones diplomáticas no trae *ipso facto* la ruptura de las relaciones consulares, ya que las relaciones consulares buscan que dos Estados se presten recíprocamente en territorio de los otros servicios consulares a través de las correspondientes oficinas. Es atinado mencionar que actualmente los consulados mexicanos en el exterior cuentan con páginas de Internet en la que publicitan sus funciones y actividades en sus distritos consulares respectivos, de ahí la importancia de considerar el derecho y las tecnologías cibernéticas presentes en este siglo. Véase Rojas Amandi, Víctor, *El uso de Internet en el derecho*, México, Oxford, 2000, pp. 16 y ss.

II. EL MÉXICO DE ADENTRO

Tocante al orden jurídico mexicano, desde la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano de 1966, en su artículo 60., se estableció al cuerpo que ejercería las funciones consulares como “Representación consular”, la cual se constituiría por el personal que en él se comisiona; el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicano lo llamó también oficina consular.⁶ Consecuentemente, las relaciones diplomáticas se manifiestan en gran medida a través de las funciones consulares. Éstas se consideran actividades que, conforme a derecho, las oficinas consulares están destinadas a realizar. Son actividades de naturaleza administrativa y no política y además, provenientes de una oficina del Poder Ejecutivo, por lo que su ejecución se realiza en forma de actos administrativos. Por eso, la reglamentación del Servicio Exterior Mexicano estima que es obligación de los jefes de ofici-

⁶ El ejercicio de estas funciones consulares se hace siempre a nombre y en representación del Estado que envía, conforme al derecho internacional, ya que la Convención de Viena, en su penúltimo párrafo del preámbulo, lo confirma al exponer que la finalidad de dichos privilegios e inmunidades no es beneficiar a particulares, sino garantizar a las oficinas consulares el eficaz cometido de sus atribuciones en nombre de sus Estados. En esto también está de acuerdo el derecho interno, ya que nuestra Constitución Política faculta al Ejecutivo federal a señalar los lineamientos de la política internacional y a dirigir las actividades del servicio exterior (artículo 89, fracción X) y la legislación secundaria del Servicio Exterior Mexicano, al disponer que las funciones permanentes del servicio exterior se desempeñarán por las misiones diplomáticas y por las representaciones consulares, con lo cual las funciones consulares se caracterizan como oficiales y del servicio exterior de carácter permanente. La ejecución de estas relaciones consulares y el ejercicio de las funciones pertinentes en el territorio extranjero, han girado en torno a la persona física denominada cónsul. En este sentido, la Convención Consular de Viena en su numeral 3, dispuso que las funciones consulares se ejercerán por las oficinas consulares. Con esta Convención, la representación consular de un Estado está a cargo de la institución u organismo denominado oficina consular. Consecuentemente, el trabajo administrativo de los consulados y embajadas requiere de que sus titulares ejerzan un verdadero liderazgo, pues el hecho de radicar en otro país, con culturas, gobiernos y climas distintos, implica esa comprensión y motivación hacia sus subalternos. De ahí la relevancia de vincular los temas de motivación y liderazgo en el ámbito consular, por lo que se sugiere véase, entre otros autores, Gómez-Pallete, Felipe, *La evolución de las organizaciones*, España, Noesis, 1995, pp. 187-272; Bing, Stanley, *¿Qué haría Maquiavelo?*, España, Javier Vergara Editor, 2002, pp. 35 y ss.; Mateo, Juan y Valdano, Jorge, *Liderazgo*, México, El País y Aguilar, 2000, pp. 39 y ss.; Finzel, Hans, *Los líderes. Sus 10 errores más comunes*, México, Ediciones Las Américas, 2002, pp. 19 y ss.

na del servicio exterior realizar los actos administrativos que necesite el ejercicio de sus funciones.⁷

De esta suerte, las funciones consulares tienen un límite reconocido: no afectar las leyes del Estado receptor; para que éste no dicte alguna norma que trate de nulificar las funciones consulares, éstas se protegen por lo dispuesto en el derecho internacional, el que a su vez limita a las leyes del Estado receptor. La premisa de que “se practica dentro del dis-

⁷ El acto de autoridad (administrativo) es un acto realizado por la administración pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa. Los elementos del acto administrativo son: el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma. El sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza; en su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser efectuado por quien tiene aptitud legal; el órgano que actúa como sujeto del acto administrativo consular es la oficina o representación consular. El numeral 2o. de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano desde 1966, dispuso que el presidente de la República dirigiría las actividades del servicio exterior por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores; a su vez, el artículo 6o. dictó que las funciones permanentes del servicio exterior fuera del país serían desempeñadas por las misiones diplomáticas y las representaciones consulares. En relación con este sujeto del acto administrativo, es necesaria la competencia del órgano que lo ejecuta, y la competencia en derecho administrativo es la medida de las facultades que corresponden a cada órgano. Claro que la competencia en un acto administrativo complejo se encuentra compartida con otros órganos de la administración pública, por lo que es característica de la competencia ser constitutiva del órgano que la ejerce (el consulado). Acerca de la voluntad del órgano o sujeto del acto administrativo, debe manifestarse libremente para la debida constitución del acto, lo que supone que si la actuación del órgano fue coaccionada o con error, el acto administrativo es nulo. La voluntad se provoca primero, y se manifiesta después por la decisión del sujeto a proceder a la formación o creación del acto administrativo, pero la provocación debe ser hecha conforme a derecho y la decisión del órgano debe ser libre. Subsecuentemente, el objeto del acto administrativo es el contenido que lo determina, aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite. El objeto tiene como características que sea determinado o determinable, posible y lícito. Las funciones consulares están determinadas, así como su ejercicio, en actos administrativos tanto legal como físicamente, y son lícitas porque están tuteladas por las leyes nacional e internacional. Al respecto, véase a Tamayo y Salmorán, Rolando, “Autoridad”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, op. cit., nota 1, pp. 25-27; Bidart Campos, Germán J., *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 47 y ss.; Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 56 y ss.; Castro Estrada, José, *La teoría del servicio público en el derecho mexicano*, México, UNAM, 2002, pp. 3 y ss.; Carré de Malberg, Ricardo, *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 480.

trito consular correspondiente”, lo enumeran todas las convenciones consulares y lógicamente se deriva del hecho de que, el *exequatur* (dejadle hacer) se otorga, al igual que el nombramiento, para que las funciones consulares se ejerzan dentro de un determinado distrito consular, por lo que fuera de éste se carece de autorización y de facultades. Al respecto, la Convención de Viena señala en su enunciado 6 que en circunstancias especiales, el funcionario consular podrá, con el consentimiento del Estado receptor, ejercer funciones fuera de su circunscripción consular. El ejercicio de las funciones consulares está garantizado directamente por dos derechos que resume la Convención precisada en sus preceptos 36 y 37, y son el de comunicación con los nacionales del Estado que envía y el de información en casos de defunción, tutela, curatela, naufragio y accidentes aéreos.

Los gobiernos locales han de tener presente y difundirlo entre sus co-terráneos, tocante el derecho de comunicación de la oficina consular o de sus funcionarios con los nacionales del Estado representado frente al receptor, que se desglosa de la siguiente forma:

a) los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado representado y visitarlos y éstos con aquéllos, y visitarlos a su vez;

b) si un nacional del Estado que envía lo solicita cuando es arrestado, detenido o puesto en prisión preventiva, las autoridades competentes del Estado receptor informarán sin retraso a la oficina consular competente, así como le entregarán cualquier comunicación que aquél dirija a ésta, por lo que las autoridades del Estado receptor informarán al afectado sobre este derecho en los casos mencionados, y

c) los funcionarios consulares podrán visitar a cualquier nacional del Estado representado que esté arrestado, detenido o en prisión preventiva, conversar con él y organizar su defensa ante los tribunales, por lo que los mismos derechos de visita y conversación tendrán cuando se trate de arresto, detención o prisión en cumplimiento de una sentencia; no obstante, el ejercicio de estos derechos se extingue, con relación a la persona afectada, cuando ésta se opone expresamente a ello.

Los derechos mencionados se ejercerán de conformidad con las leyes del Estado receptor, sin que éstas puedan impedir su pleno efecto.⁸

De igual forma, el derecho de información⁹ sin retraso para la oficina consular, en casos de defunción, tutela, curatela, naufragio y accidente aéreo, se da cuando las autoridades competentes del Estado anfitrión poseen la información correspondiente sobre la defunción de un nacional del Estado representado; asimismo, tocante el caso de nombramiento de tutor o curador que requiera, es decir, de interés para un menor o un incapacitado, nacional del Estado que envía y acerca del encallamiento o naufragio de un buque matriculado en el Estado que remite en aguas territoriales o interiores del Estado receptor, o cuando un avión de la nacionalidad del Estado representado sufra un accidente en territorio del Estado anfitrión. En este tenor, 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 que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El servicio exterior depende del Ejecutivo federal, cuya dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos de política exterior que señale el presidente de la República, de acuerdo con las facultades que le confiere la propia Constitución.¹⁰ En este sentido, las dependencias y entidades de

⁸ En una comunidad de Estados constitucionales en el siglo XXI, inmersa en una globalización que implica un tráfico de personas, mercancías y capitales, es importante advertir el concepto de soberanía para la actuación del servicio exterior mexicano y el respeto del derecho interno de los Estados nacionales. Por ello, se sugiere acudir a Carré de Malberg, Ricardo, *op. cit.*, nota previa, pp. 96-149, 887-913; Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 2000, pp. 406-451.

⁹ Para asimilar la trascendencia del acceso a la información y de la obligatoriedad de los consulados mexicanos de proporcionarla a los particulares, siempre y cuando no se considere confidencial y de “cuestión de Estado”, se recomienda consultar sobre este tema de la información a Villanueva, Ernesto, *Temas selectos de derecho a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, pp. 9 y ss.

¹⁰ Sobre el fin del acto administrativo, lo constituye el resultado que la administración pública obtiene para el interés general, como en el caso del visado del menaje de casa al repatriado, pues la administración pública alienta el regreso de mexicanos, cumpliendo con el propósito de la Ley General de Población, que manda estimular la repatriación de

la administración pública federal, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mantendrán coordinación con la Secretaría para el ejercicio de acciones en el exterior, con el fin de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México; proteger, de acuerdo 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; actuar con apego a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que corresponde a todo servidor público en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, así como coadyuvar al cumplimiento de las funciones que la legislación encomienda al propio servicio, conforme a las directrices que fije la Secretaría. Sin perjuicio de las inmunidades y privilegios que les correspondan, deberán respetar las leyes y reglamentos del Estado ante cuyo gobierno estén acreditados, así como

mexicanos y promover su radicación en los lugares donde puedan ser útiles, de acuerdo a su capacidad. De tal forma, es vital indicar la forma del acto administrativo que se traduce en el modo en que se determina y manifiesta válidamente la voluntad pública. Entonces, el ejercicio de las funciones consulares se rige por los siguientes principios: se hace de conformidad a las leyes del Estado que envía; se sujeta a los límites permitidos por el derecho internacional y por las leyes del Estado receptor; se practica dentro del distrito consular correspondiente. Para una mayor comprensión sobre la importancia de la soberanía de los Estados para el derecho internacional, véase Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, México, Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche-UNAM, 2004, pp. 75 y ss.; Heller, Hermann, *La justificación del Estado*, México, UNAM, 2002, pp. 3 y ss.; Montejo Zendejas, Daniel, *La desaparición del Estado*, México, Porrúa, 1999, pp. 45 y ss.; Dávila Aldas, Francisco, *Globalización integración. América Latina, Norteamérica y Europa*, México, Fontamara, 2002, pp. 27 y ss.; Jalife-Rahme, Alfredo, *Los frentes antes y después del 11 de septiembre. Una guerra multidimensional*, México, Cadmo y Europa, 2003, pp. 295 y ss.; Lilla, Mark, “Europa y el malestar en las ideas políticas”, *Letras Libres*, trad. de Jorge Brash, México, año V, núm. 23, julio de 2003, pp. 22-26; Vega García, Pedro de, “Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 165 y ss.; Villarroel Villarroel, Darío, *Derecho de los tratados en las Constituciones en América*, México, Porrúa, 2004, pp. 7 y ss.

observar las costumbres sociales del país y la práctica diplomática internacional.¹¹

En este contexto, es importante destacar una serie de conceptos normativos en el marco de la institución consular mexicana, como el de “adscripción”, que es el lugar en el que preste sus servicios el miembro del servicio exterior, ya sea en una representación en el extranjero o en las unidades administrativas de la Secretaría en México; el “jefe o titular

¹¹ Los gobiernos estatales y municipales deben transmitir que en términos de la reglamentación aplicable, los miembros del servicio exterior deberán abstenerse de incurrir en conductas de naturaleza partidista o electoral incompatibles con el desempeño de su función pública, y de realizar declaraciones que comprometan los intereses del país. De ahí que, en el marco de la comunidad internacional, los miembros del servicio exterior deberán guardar discreción absoluta acerca de los asuntos que conozcan con motivo de su desempeño oficial. Esta obligación subsistirá aun después de abandonar el servicio exterior, cuando se trate de asuntos cuya divulgación pudiera causar perjuicio a los intereses nacionales. Consecuentemente, es relevante indicar que nuestra institución consular encamina sus acciones a mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional e intervenir en todos los aspectos de esos vínculos que sean competencia del Estado; intervenir en la celebración de tratados; cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales que correspondan; velar por el prestigio del país en el exterior; 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, tomando en cuenta los intereses nacionales; promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo; 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; coadyuvar a la mejor inserción económica de México en el mundo; destinar los ingresos recibidos por los servicios establecidos en la Ley Federal de Derechos prestados por cualquier representación consular mexicana en el extranjero, para integrar un fondo cuyo objeto sea cubrir, previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los gastos relativos a las actividades y programas de repatriación de personas vulnerables, de atención y asesoría jurídica y de protección consulares, de visitas a cárceles y centros de detención, de atención telefónica, de campaña de seguridad al migrante, de servicios de consulados móviles, de prestación de servicios consulares en general y atención al público. En relación con la eficiencia y eficacia en el servicio público, llevado al ámbito local, pero en el marco de la globalización y en relación con los Estados Unidos de América, véase Guerrero, Omar, *Tecnocracia o el fin de la política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 17 y ss.; González Pérez, Jesús, *Administración pública y libertad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 15 y ss.; Fernández Martínez, Refugio de Jesús, *Derecho fiscal*, México, McGraw-Hill, 2000, pp. 197 y ss.

de representación”, a la persona designada conforme a la ley para encauzar una embajada, misión permanente u oficina consular.¹²

¹² La *representación*, que engloba las embajadas, misiones permanentes y oficinas consulares; las *representaciones diplomáticas*, a las embajadas y misiones permanentes; la *embajada* comprende la representación permanente del Estado mexicano ante el gobierno de otro país, cuyas principales funciones son de carácter político; la *misión permanente*, como la representación del Estado mexicano ante organismos internacionales; la *misión diplomática*, a las embajadas; el *jefe de misión*, el titular de la representación diplomática; la representación consular, las oficinas consulares; la *oficina consular*, la representación del Estado mexicano ante el gobierno de otro país, en la que se realizan permanentemente acciones para proteger a los mexicanos que se localicen en su circunscripción, fomentar las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre ambos países y expedir la documentación a mexicanos y extranjeros en términos de la normatividad del Servicio Exterior Mexicano. Igualmente, es de aludir a la *circunscripción consular*, estimada como el territorio atribuido a una oficina consular para el ejercicio de las funciones consulares; la *sección consular*, considerada la oficina de una embajada que realiza funciones consulares y su circunscripción es todo el país acreditante; el *consulado general*, como la oficina a cargo de un funcionario consular, generalmente con el rango de cónsul general y dependen de él, los consulados y agencias consulares que se localicen en su circunscripción; el *consulado*, como la oficina a cargo de un funcionario consular, del que pueden depender algunas agencias consulares; la *agencia consular*, la oficina a cargo de un funcionario consular, que es de jerarquía menor a la de los consulados porque su circunscripción es muy limitada; el *consulado honorario*, como la oficina a cargo de un cónsul honorario, trátase de un nacional o de un extranjero, en la que éste realiza, sin remuneración alguna, funciones consulares limitadas; el *jefe de oficina consular*, la persona encargada de desempeñar tal función; el *funcionario consular*, a cualquier persona, incluido el jefe de oficina consular, encargada con ese carácter del ejercicio de funciones consulares. Para indagar sobre estos conceptos, acudir a Ruiz Sánchez, Lucía Irene, “Misión diplomática y consular”; García Moreno, Víctor Carlos, “Cuerpo diplomático”; Trigueros Gaisman, Laura, “Territorialismo”; Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, “Reconocimiento de Estado”, “Reconocimiento de gobierno” y “Protección diplomática”; Arellano García, Carlos, “Protección consular”, *Diccionario de Derecho Internacional*, op. cit., nota 2, pp. 21, 107, 222 y 223, 280-284, 289-292, 297-298 y 322-323; Arroyo Pichardo, Graciela, *Metodología de las relaciones internacionales*, México, Oxford, 1999, pp. 116 y ss.; Pereznieto Castro, Leonel y Silva Silva, Jorge Alberto, *Derecho internacional privado (parte especial)*, México, Oxford, 2004, pp. 21 y ss.