

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE RELACIONES CONSULARES

Por Juan Manuel Gómez Robledo

*Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos
Secretaría de Relaciones Exteriores de México*

Contexto histórico

Gran parte de la historia de la función consular está relacionada con el desarrollo del comercio internacional y los intereses económicos de los Estados. Si bien los orígenes de la institución consular se remontan a la antigua Grecia, la figura del cónsul surgió por primera vez en el siglo XII y evolucionó hasta convertirse en la estructura más compleja que conocemos actualmente. Además, los primeros códigos sobre funciones consulares se elaboraron en el mismo período, principalmente en forma de compilaciones de derecho marítimo.

En los siglos XVI y XVII, con el establecimiento de las misiones diplomáticas en Europa y su ulterior proliferación, se produjo un cambio considerable en las facultades consulares, que culminó en la publicación de la primera colección de disposiciones consulares (*Ordonnance de la Marine*, Colbert, 1681). El extraordinario aumento del número de consulados en los siglos XIX y XX puso de relieve la necesidad de contar con un marco jurídico más preciso, especialmente en lo relativo al servicio consular y la condición jurídica de los cónsules. Más adelante, los cambios vertiginosos en la actividad social, política y económica, así como las crecientes tendencias mundiales que influían en la vida cotidiana plantearon un nuevo desafío a la institución consular: la protección de los ciudadanos y la salvaguardia de sus intereses.

Como resultado de algunos intentos preliminares de codificar oficialmente las normas consulares internacionales se celebraron acuerdos regionales, que precedieron el trabajo pionero realizado sobre el tema por la Sociedad de las Naciones. A pesar de las conclusiones de la Sociedad de las Naciones de que no sólo era conveniente, sino de suma importancia, que la función consular se regulara mediante instrumentos internacionales, la cuestión siguió pendiente durante casi 20 años.

Acontecimientos importantes en la historia de la negociación

En 1949, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas examinó la posibilidad de incluir las relaciones e inmunidades consulares en su futura labor de codificación.

En su séptimo período de sesiones, celebrado en Ginebra (Suiza), del 2 al 8 de julio de 1955, la Comisión nombró Relator Especial al Sr. Jaroslav Zourek para que comenzara a examinar la cuestión y elaborara un conjunto de disposiciones provisionales, basadas en el *jus cogens* y el derecho nacional e internacional.

El tema no comenzó a examinarse formalmente hasta 1958. El proyecto de artículos se dividió posteriormente en cuatro capítulos (relaciones e inmunidades consulares; privilegios e inmunidades consulares; condición jurídica de los cónsules honorarios y sus privilegios e inmunidades, y disposiciones generales), y, se

presentó a los Estados Miembros, junto con los comentarios, para que formularan sus observaciones en distintas etapas de la negociación.

En su 12º período de sesiones, celebrado del 25 de abril al 1º de julio de 1960, la Comisión decidió que los artículos relativos a los cónsules de carrera también serían aplicables a los cónsules honorarios. En vista de ello, la Comisión incluyó disposiciones más amplias y agregó algunos artículos nuevos, antes de aprobar provisionalmente el proyecto de artículos y sus comentarios.

Debido a las numerosas similitudes entre este tema y el de las relaciones e inmunidades diplomáticas, la Comisión aprobó un procedimiento acelerado sobre el tema. A continuación el proyecto de 71 artículos se presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas a título informativo y la gran mayoría de los Estados decidió que debía constituir la base de un instrumento multilateral que codificara el derecho consular.

Con miras a aprobar una convención sobre el tema, la Comisión recomendó que la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrara una conferencia internacional de plenipotenciarios en marzo de 1963.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares se celebró en Viena (Austria), del 4 de marzo al 22 de abril de 1963. Asistieron delegados de 95 Estados. Después de examinar detalladamente el texto de la Comisión de Derecho Internacional, se preparó la versión definitiva para su presentación al pleno.

El 24 de abril de 1963, la Conferencia aprobó y abrió a la firma la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, el Protocolo Facultativo sobre la Adquisición de Nacionalidad y el Protocolo Facultativo sobre la Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias. La Convención y ambos Protocolos Facultativos entraron en vigor el 19 de marzo de 1967.

Resumen de las principales disposiciones

La Convención de Viena tiene 79 artículos, la mayoría de los cuales se refieren al funcionamiento de los consulados, a las funciones de los agentes consulares y a los privilegios e inmunidades que tienen los funcionarios consulares cuando desempeñan funciones en un país extranjero.

Hay unos pocos artículos en que se especifican las obligaciones de los funcionarios consulares cuando los ciudadanos de su país tienen dificultades en una nación extranjera.

De especial interés para el derecho de las personas físicas es el artículo 36, en el que se establecen algunas de las obligaciones que tienen las autoridades competentes en caso de que se arreste o detenga a un ciudadano extranjero, a fin de garantizar su derecho inalienable a disponer de asesoramiento letrado y a que se respeten las garantías procesales mediante notificación al cónsul y acceso efectivo a la protección consular.

Influencia de la Convención en ulteriores acontecimientos jurídicos

En los últimos años, el derecho a la notificación consular y al acceso al cónsul, como se prevé en la Convención de Viena, se ha invocado cada vez más en procesos

judiciales, no sólo en el plano nacional y regional, sino también en tribunales internacionales.

En los Estados Unidos la primera causa relacionada con el artículo 36 de la Convención de Viena fue *Breard v. Greene* (523 U.S. 371, 1988), a la que siguieron numerosas demandas en las salas de apelación de los circuitos federales de los Estados Unidos, las cortes supremas de los Estados y el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Las interpretaciones han variado considerablemente, desde el no reconocimiento de los derechos fundamentales que confiere el artículo 36, cuando no hay un recurso apropiado, hasta la posibilidad de reivindicar esos derechos a título individual.

En 1999, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una opinión consultiva, en la que reconocía que el artículo 36 creaba derechos individuales, lo que constituía “una notable excepción con respecto a la naturaleza, esencialmente estatal, de los derechos y obligaciones consagrados [en otras partes]” de la Convención (*Opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: el derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal* (OC-16/99, párr. 82).

En 2001, la Corte Internacional de Justicia en la causa *LaGrand (Alemania c. Estados Unidos de América)* consideró que cuando se violaba el artículo 36, los Estados Unidos habían de permitir la revisión y la reconsideración de las sentencias condenatorias y de las penas, teniendo en cuenta la violación de los derechos consignados en la Convención (*I.C.J. Reports 2001*, pág. 516).

El asunto *Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América)* constituyó un punto de inflexión en la jurisprudencia sobre el artículo 36. En un fallo sin precedentes dictado por la Corte Internacional de Justicia en 2004, se reconoció expresamente la interdependencia de los derechos individuales y los del Estado, afirmando que las violaciones de los derechos reconocidos a las personas en virtud del artículo 36 podían constituir una violación de los derechos del Estado que envía al cónsul, lo cual a su vez podía suponer una violación de los derechos de la persona (*I.C.J. Reports 2004*, pág. 36).

Además, la Corte afirmó que el hecho de que en este caso el fallo se refiriera únicamente a nacionales mexicanos, no significaba que las conclusiones de la Corte en la causa *Avena* no se aplicaran a otros extranjeros que se encontraran en situaciones similares en otros países.

Esas causas pueden llegar a tener consecuencias importantes para los países que imponen legalmente la pena de muerte: “Es decir, sólo cuando se apliquen escrupulosamente las más estrictas normas de justicia y legalidad de la jurisprudencia internacional”. (Catherine M. Amirfar, “The Avena Case in the International Court of Justice”, en *German Law Journal* No. 4, abril de 2004).

Material conexo

A. Instrumentos jurídicos

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, Viena, 18 de abril de 1961, United Nations, *Treaty Series*, vol. 500, pág. 162.

Protocolo Facultativo de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares sobre la Adquisición de Nacionalidad, Viena, 24 de abril de 1963, United Nations, *Treaty Series*, vol. 596, pág. 479.

Protocolo Facultativo de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares sobre la Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias, Viena, 24 de abril de 1963, United Nations, *Treaty Series*, vol. 596, pág. 500.

B. Jurisprudencia

Internacional

Corte Internacional de Justicia, *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (Paraguay c. Estados Unidos de América) (Medidas provisionales)*, Providencia de 9 de abril de 1998 (*Breard*).

Corte Internacional de Justicia, *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (Paraguay c. Estados Unidos de América) (Sobreseimiento)*, Providencia de 10 de noviembre de 1998 (*Breard*).

Corte Internacional de Justicia, *LaGrand (Alemania c. Estados Unidos de América)*, Sentencia, *I.C.J. Reports 2001*, pág. 466.

Corte Internacional de Justicia, *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, Fallo, *I.C.J. Reports 2004*, pág. 12.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: el derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal (OC-16/99)*, 1º de octubre de 1999.

Nacional

Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos para el Noveno Circuito, *LaGrand v. Stewart*, 133 F.3d 1253 (1998), 16 de enero de 1998.

Tribunal Supremo de los Estados Unidos, *Breard v. Greene*, 523 U.S. 371 (1998), 14 de abril de 1998.

Tribunal Supremo de los Estados Unidos, *Sánchez-Llamas v. Oregon*, 548 U.S. 331 (2006), 28 de junio de 2006.

C. Documentos

Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su séptimo período de sesiones, 2 de mayo a 8 de julio de 1955 (A/2934), *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1955*, vol. II (A/CN.4/94).

Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1957, vol. II (A/CN.4/108, Informe sobre relaciones e inmunidades consulares del Relator Especial J. Zourek).

Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su duodécimo período de sesiones, 25 de abril a 1º de julio de 1960 (A/4425), *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1960*, vol. II (A/CN.4/132).

Resolución 1504 (XV) de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1960 (Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su duodécimo período de sesiones).

Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su decimotercer período de sesiones, 1º de mayo a 7 de julio de 1961 (A/4843), *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1961*, vol. II (A/CN.4/141).

Resolución 1685 (XVI) de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1961 (Conferencia internacional de plenipotenciarios sobre relaciones consulares).

Resolución 1813 (XVII) de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1962 (Conferencia internacional de plenipotenciarios sobre relaciones consulares).

Laws and Regulations regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immunities, en United Nations Legislative Series, ST/LEG/SER.B/7, publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 58.V.3, 1961.

Laws and Regulations regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immunities, en United Nations Legislative Series, ST/LEG/SER.B/13, publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 63.V.5, 1963.

D. Doctrina

W. J. Aceves, “The Vienna Convention on Consular Relations: A Study of Rights, Wrongs and Remedies”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, marzo de 1998.

C. M. Amirfar, “The Avena Case in the International Court of Justice”, en *German Law Journal* No. 4, abril, 2004.

C. Sims, J. y L. E. Carter, “Emerging Importance of the Vienna Convention on Consular Relations as a Defense Tool”, *Champion* 28, septiembre/octubre, 1998.

C. S. Harry, “Determining the remedy for violation of Art. 36 of the Vienna Convention on Consular Relations: review, reconsideration, and the clemency process after Avena”, en *George Washington International Law Review*, vol. 38, No. 1, 2006, págs. 130 a 158.

E. Denza, *Diplomatic Law: A Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1998.

J. M. Gómez-Robledo Verduzco, “El caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. V, 2005, págs. 173 a 220.

L. T. Lee, “The Vienna Convention on Consular Relations”, en *American Journal of International Law*, vol. 62, No. 1, enero, 1968, págs. 212 a 214.

L. T. Lee y J. Quigley, *Consular Law and Practice*, 3ª edición, Oxford University Press, Estados Unidos de América, 2008.

C. J. Le Mon, "Post-Avena application of the Vienna Convention on Consular Relations by US Courts", *Leiden Journal of International Law*, vol. 18, No. 2, 2005, págs. 215 a 236.

S. D. Murphy, *United States practice in International Law*, vol. 1: 1999-2001, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2002.

C. Schulte, "Jurisprudence of the International Court of Justice: order issued in the case concerning the Vienna Convention on Consular Relations", *European Journal of International Law*, vol. 9, 1998, págs. 761 y 762.