

EL EJERCICIO CONSULAR: NATURALEZA, FUNDAMENTOS Y BASES JURÍDICAS¹

THE CONSULAR EXERCISE: NATURE, FUNDAMENTALS AND LEGAL BASES

*Juan Carlos Morales Manzur**

RESUMEN: Las relaciones internacionales son cada vez más dinámicas y conllevan al establecimiento de intensas interrelaciones entre los Estados. En este sentido, las relaciones diplomáticas y consulares adquieren cada vez más dinamismo. Este artículo analiza la figura del ejercicio consular, desde un punto de vista tanto histórico como jurídico, por lo que se detallan las características más relevantes del mismo, con base a la revisión bibliográfica clásica sobre el tema y las convenciones existentes que regulan la materia. Se concluye que el ejercicio consular promueve las relaciones entre los Estados y constituye, fiel a su tradición, una de las formas más trascendentales de intercambio comercial, político, económico y cultural entre los países del mundo.

PALABRAS CLAVE: Relaciones consulares, funciones consulares, relaciones internacionales, diplomacia, convenciones.

ABSTRACT: International relations are becoming more dynamic and lead to the establishment of strong relationships between States. In this sense, diplomatic and consular relations are becoming increasingly dynamic. This article analyzes the figure of consular exercise, both from a historical and legal perspective, so that the most significant characteristics thereof are described, based on classical literature review on the subject and existing conventions governing the matter. We conclude that exercise promotes consular relations between States and is, true to its tradition, one of the most significant forms of political, economic and cultural trade between the countries.

KEYWORDS: Consular Relations, consular functions, international relations, diplomacy, conventions

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la trascendental importancia que adquieren los intereses económicos en las relaciones internacionales ha elevado al máximo la interdependencia de los estados, debido a la mundialización y regulación internacional del comercio, a las nuevas formas de

¹ Artículo recibido el 2 de febrero de 2018 y aprobado para su publicación el 5 de mayo de 2018.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas. Doctor en Ciencia Política. Ha obtenido diversas diplomaturas y Maestrías. Profesor de las cátedras: Teoría General de la Integración Económica (Escuela Derecho), Política Exterior Venezolana (Postgrado de la FCJP), Integración Latinoamericana (Postgrado de la FACES) de la Universidad del Zulia.

financiamiento internacional, e incluso a la acción de las grandes empresas transnacionales, entre otros esenciales asuntos. Es de esa forma como se sitúan los asuntos de carácter económico en el primer plano de la política exterior de los estados.

En tal contexto, y por la complejidad e importancia de las cuestiones que al respecto se suscitan, los estados se han visto en la necesidad de confiarle la salvaguarda y promoción de sus intereses en este campo al ejercicio (profesional) de la diplomacia, comenzando por el requerimiento, en las instituciones académicas de las cancillerías, de una consistente y bien planificada formación de sus agentes diplomáticos en esta materia, a fin de garantizar la eficacia de sus acciones.

Establecida esta dinámica, las funciones comerciales consulares pasan a ser sólo coadyuvantes con las que deben realizar las embajadas en el área económica. Puede afirmarse que hoy la institución consular tiene su razón de ser, principalmente, como “órgano” para la defensa de los intereses y los nacionales del Estado que envía y para la debida asistencia de estos últimos.

Es oportuno recordar que la esencial función de protección que ha constituido uno de los pilares de la institución consular, de acuerdo a los preceptos del Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, es también una de las obligaciones básicas de la misión diplomática.

Retrotrayéndonos a sus orígenes, la institución consular precedió por siglos al establecimiento de las relaciones diplomáticas. Téngase presente que si bien el vocablo cónsul surge de los romanos, fue en el Levante, durante la Edad Media, donde por primera vez se utilizó la denominación de cónsul para designar a un miembro de las comunidades cristianas establecidas allí, escogido por ellos para impartir justicia y para la administración del comercio en el lugar. Viene a ser entonces de este funcionario y del Oriente Próximo, de donde se originó la institución consular con su propio nombre. En el siglo XVI, las naciones orientales dan inicio a la costumbre de cubrir los cargos de cónsules comisionados (“electi”), con nacionales no emigrados, o sea enviados (“missi”) del país que representan, lo que dio una nueva dimensión a la institución.

Como esencial dato histórico debe recordarse que fue en 1963, cuando las relaciones consulares se institucionalizaron a nivel global mediante acuerdo internacional, a través del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares, que estatuye, entre otros fundamentales asuntos, normas sobre el establecimiento de relaciones consulares, la distinción entre

cónsules (“rentados”) de carrera o “missi” y los cónsules honorarios o “electi”, su ejercicio, funciones, categorías, circunscripción, privilegios e inmunidades, así como el ejercicio de funciones consulares por misiones diplomáticas.

Desde 1963, aparte de las consabidas labores comerciales y de protección, a los cónsules se les reconocen formalmente otras funciones, como son la extensión de pasaportes a los nacionales del Estado que envía “visados” y documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho país. Asimismo, actuarán en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil y en funciones similares y ejercerán otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan a las leyes y reglamentos del Estado receptor.

2.- RELACIONES DIPLOMÁTICAS Y CONSULARES EN EL MARCO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

Actualmente las relaciones internacionales son las relaciones de diversa índole que rebasan las fronteras de los Estados. Las relaciones internacionales comprenden dos grandes tipos formas:

- Relaciones interestatales (relaciones entre Estados).
- Relaciones transnacionales (son las que llevan acabo entre sí diversos grupos o individuos de distinta nacionalidad que no gozan de personalidad jurídica internacional).

Tanto en las relaciones interestatales como las internacionales, el estado cumple una función muy importante. En general, el estado funciona como elemento regulador, dado que establece las normas de ejercicio para los particulares para mantener las relaciones internacionales. Dentro de las relaciones interestatales podemos distinguir dos grandes campos:

- Relaciones interestatales bélicas.
- Relaciones interestatales pacíficas.

Dentro de las relaciones interestatales pacíficas las relaciones diplomáticas y consulares son prioritarias, principalmente en las relaciones diplomáticas. No se debe confundir relación diplomática con el resto de las relaciones internacionales.

Las relaciones diplomáticas y consulares están unidas por un perfil externo común. Ante todo las relaciones diplomáticas y consulares van a establecerse y llevarse acabo por el

órgano que, autorizado por el derecho interno, cumple la función de dirección política exterior del país. (Morales ,2013)

El personal que se ocupa de las relaciones diplomáticas y consulares, en su nivel más alto, va a estar unido administrativamente (es decir, juntos diplomáticos y consulares).

Las relaciones diplomáticas y consulares presentan analogías porque ambas son un sistema relaciones internacionales basadas en acuerdos entre sujetos de derecho internacional público y regido dicho acuerdo también por el derecho internacional público. (Morales, 2013)

Estas relaciones diplomáticas y consulares gozan de una serie de inmunidades, privilegios, prerrogativas y facilidades diversas conceden el status diplomático. Fruto de estas diferencias existen dos convenciones internacionales que se ocupan de ambos ámbitos de regulación:

- Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas (1961).
- Convenio de Viena sobre relaciones consulares (1963).

Estos convenios se recogen las prerrogativas, facilidades, etcétera, de los diplomáticos y consulares.

Las relaciones diplomáticas se rigen por el derecho internacional público tanto en su forma como en su fondo. Las relaciones consulares también provienen presupuestos del derecho internacional público pero los efectos de estas relaciones serán regulados por el derecho interno. (Morales, 2013)

Por otra parte, mientras los órganos diplomáticos realizan declaraciones de voluntad que pasan a ser obligaciones, las actividades consulares surten efectos de derecho interno.

Las relaciones diplomáticas pueden ser multilaterales pero las consulares sólo pueden ser bilaterales.

Cuando existe una relación diplomática entre dos Estados con misión permanente, éste será el mejor vehículo para canalizar el establecimiento relaciones consulares. Cuando existen simultáneamente representaciones diplomáticas y consulares es la oficina diplomática la que va a encargarse de coordinar a las oficinas consulares.

Esta coordinación puede conducir incluso a una permeabilidad funcional o trasvase o intercambio de funciones. Esto está recogido y permitido por los convenios de Viena 1961 y 1963.

3 - ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

Un grupo de juristas de Harvard LawSchool en un trabajo presentado en 1932 con el título “The legal position and functions of consuls” hace notar que la antigua institución griega de la *proxenia*, creada en el siglo VI A.C., para proteger y auxiliar en sus viajes a los hijos de una ciudad que se encontraban en otra, tenía funciones similares a los modernos cónsules (Faría, 1950). En efecto, los *isóteles* (extranjeros con derecho a domicilio en Grecia) se hallaban bajo la jurisdicción de los *polemarcos* y tenían la facultad de actuar sin el patrocinio de un ciudadano griego. Por el contrario, los *isóteles* domiciliados necesitaban ser patrocinados. El patrocinio de los extranjeros estuvo a cargo de la *proxenia*, institución que algunos tratadistas asimilan al consulado.

En Roma existía la institución del patronato (*foeduspatrocinii*) en virtud de la cual determinados extranjeros, es decir, los peregrinos propiamente dichos, que no tenían ni derechos civiles, ni derechos políticos, eran tutelados por un ciudadano romano para defenderlos en sus legítimas demandas. Ese derecho de ser tutelados por un ciudadano romano no era ejercido por los *latinos*, clase intermedia entre los ciudadanos romanos y los peregrinos propiamente dichos; ni por los peregrinos *dedictos*, que eran los pueblos rendidos a discreción ante el poder de Roma.

Conviene tener presente al estudiar estas cuestiones, que Roma concedía igualmente a los extranjeros, el *hospitium*, mediante el cual la ciudad los consideraba huéspedes transitorios y los protegía en su estadía en ella; protección que brindaba Roma en virtud de un acuerdo de hospitalidad con los pueblos amigos, que protegía al romano al salir de la ciudad. El vínculo de hospitalidad era sagrado y fundado en un uso antiquísimo.

3.1- CARÁCTER PÚBLICO DE LOS PROXENES GRIEGOS Y DE LOS FOEDUS PATROCINII ROMANOS

Algunos autores sostienen que los proxenes griegos no estaban revestidos de carácter público y que su intervención ante las autoridades de su país era meramente oficiosa; sin embargo, los proxenes griegos, en su función inicial – eminentemente privada- de proporcionar a los viajeros hospitalaria acogida, llegaron a ser investidos del carácter público, pues se les confió el derecho de dirigir los negocios de una ciudad extranjera y los

de sus connacionales. Igualmente ofrecían crédito a los comerciantes para la seguridad del resultado de sus negociaciones.

Por lo que respecta a los *foeduspatrii* fueron absorbidos por el establecimiento de una magistratura especial para los extranjeros, el *praetorperegrinus*, quien aplicaba un derecho especial para ellos: el *ius gentium*, el cual vino a suavizar los rigores del *strictum ius civile*.

El *ius gentium* de los romanos tuvo como fundamentos esenciales disposiciones del sistema positivo de diversos pueblos. En fin, con el tiempo vino a constituir el moderno derecho internacional positivo basado en el mutuo consentimiento de los pueblos que perseguía una regla de conducta aplicable en las relaciones entre las naciones.

3.2.- DOBLE TRANSFORMACIÓN DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR EN LA EDAD MEDIA

En la Edad Media reside el verdadero origen de la institución del Consulado. En esta época, por una parte, regía el principio de la personalidad del derecho, según el cual cada persona debía someterse a las leyes de su propio país. Se creía natural que los extranjeros fueran gobernados con las propias leyes de origen. En el Medioevo, el movimiento de extranjeros se acrecienta por las razones de comercio marítimo y terrestre. Por ello nació un magistrado con jurisdicción especial para dirimir las controversias entre los marineros y comerciantes. Estos magistrados recibieron varios nombres: *praepositi*, *baili*, *telenarii*. (Quintero, 1994)

Esta magistratura comercial, primeramente limitada a cada plaza marítima de Europa, se extendió rápidamente en el período de las repúblicas marinas mediterráneas de Pisa, Génova y Venecia como resultado del floreciente comercio con la región levantina.

Los estados comprendieron que su deber consistía en asegurar protección a sus connacionales que viajaban y comerciaban en el extranjero. Nombraron entonces funcionarios, los cónsules, encargados de representar a sus nacionales allí establecidos, proteger el comercio, dirimir controversias entre los marinos y comerciantes y procurar toda clase de facilidades en las operaciones mercantiles, tanto para unos como para otros.

Fue por medio de esta doble transformación, resultado de una gradual evolución, como la institución de los consulados surgió de la práctica del comercio en la Edad Media.

En esta época, la categoría de los cónsules empezó a tomar auge y prestigio, y asumieron todos ellos un carácter público al mismo tiempo que oficial. A este período corresponden las primeras legislaciones en materia de atribuciones de los funcionarios consulares: los Estatutos de Marsella (1253-1255), al acuerdo concedido por Jacobo I a los Magistrados de Cataluña en Egipto y Siria, los Estatutos de Génova (1316), los Estatutos de Florencia (1492) y la Carta Española de 1492. (Hernández Bretón, 1951).

Conviene, igualmente, observar que a pesar de que se ha querido ver el origen de los consulados en los proxenes griegos y en los patrociniifœdus romanos, sin olvidar la transformación de la noción de soberanía de los estados operada en la Edad Media, algunos internacionalistas sostienen que esas representaciones nacieron como consecuencia de las nuevas necesidades que en las empresas heroico-religiosas de las Cruzadas llevaron al Oriente, no sólo combatientes, sino además comerciantes, formando parte de una fuerte corriente de emigración, la cual dio como resultado la fundación de un nuevo Estado Cristiano en Oriente.

Sostienen este criterio, reputados profesores Joao Penteado Erskine Stevenson, quien fue catedrático de Derecho Consular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Sao Paulo y Aniceto Sela y Sempil, catedrático que fuera de la Universidad de Oviedo. El primero señala que la intensidad del comercio marítimo de Venecia y de Génova posteriormente, iniciado con la finalidad de favorecer a los cruzados, hace que esas plazas monopolizaran el comercio de víveres indispensable para aquellos guerreros (Stevenson, 1939), y el segundo considera que los Consulados nacen realmente con las Cruzadas y como consecuencia de las nuevas necesidades que este movimiento creó. En efecto,

...es con las Cruzadas que la práctica de nombrar Cónsules se consolida para ya nunca más sufrir interrupción. Como recompensa, en las postrimerías del siglo XII; varias ciudades marítimas de Italia y de la Francia meridional obtuvieron de los Cruzados, –por los servicios que les habían prestado- el derecho de designar en Egipto y Siria y otros países del Levante, determinados magistrados, encargados de proteger su comercio y de ejercer una jurisdicción propia de acuerdo con las leyes de la nación de origen. Por otra parte, Luis IX. (San Luis) de Francia, trató, en 1248, con el Sultán de Egipto para establecer dos consulados: uno en

Trípoli y otro en Alejandría; y Jaime I de Aragón por Real Privilegio de 1266, concedió a la ciudad de Barcelona el derecho de nombrar cónsules para los países de Ultramar. Por lo que respecta a las ciudades anseáticas, éstas se hicieron conceder la excepción de la jurisdicción local, estableciendo magistrados especiales para administrar justicia, que se denominaron 'Oldermann'. Estos no eran otra cosa que los cónsules. (Ferrara, 1936).

En cuanto a la Gran Bretaña, ésta no comenzó a desarrollar la institución consular sino ya bien entrado el siglo XV. Al principio fueron actos donde se dictaban normas para asegurar las relaciones de los comerciantes extranjeros, a objeto de cuidar del pago de las sumas que se les adeudaban y el reembolso de los créditos de que eran acreedores. Luego, permitió a sus negociantes en el exterior que nombraran del seno de sus agrupaciones a los *gubernatores mercatorum*, para que los gobernaran y protegieran, ejerciendo en nombre del Rey las funciones de jueces sobre los propios connacionales.

Si se examina bien el contenido de tales concesiones, se observa que en ellas no se buscaba sino dar puesto seguro a sus propias mercancías y eximir de la jurisdicción local a los connacionales, obteniendo para éstos el derecho de radicar su comercio dentro de zonas de reserva y gozar de la protección de su cónsul, lo cual se garantizaba con diplomas o cartas llamadas de provisión.

Para esta época, se les atribuía a los cónsules las siguientes funciones: proteger y defender a las personas y los bienes de los compatriotas contra cualquier vejación, imposición o agravio por parte de particulares o de las autoridades locales. Dar consejo y asistencia a los conciudadanos en caso de posible emergencia. Velar por la ejecución de los tratados y por la observancia de los privilegios sobre los cuales se basaban las relaciones entre su gobierno y el gobierno en el cual estaban acreditados. Hacer respetar a sus connacionales las ordenanzas, estatutos y reglamentos relativos al comercio y navegación y usos locales. Hacer pagar con puntualidad y exactitud los derechos establecidos por ambos gobiernos sobre las naves y mercancías. Cuidar de las buenas relaciones entre sus

conciudadanos y los [nativos] naturales, y mantener el orden entre los mismos del país, ya sea en tierra firme, ya sea en las naves mercantes, en los puertos y radas. Proveer según las circunstancias en caso de naufragios. Proteger las sucesiones de los conciudadanos y cuidar de aquellas que estaban vacantes. Proteger e inspeccionar las iglesias en lo que respecta al culto nacional. Ejercer finalmente, la jurisdicción sobre los connacionales tanto en materia civil como penal. (Quintero, 1994:12)

Esta última función, según apunta Ferrara (1936), era esencial a los cónsules conforme a su origen histórico. La materia de los juicios civiles la formaban casi siempre las causas entre marinos y comerciantes que por lo común era la categoría más importante de los extranjeros. La jurisdicción penal era limitada y concebida según los diversos pactos y tratados entre los distintos estados. Entonces, los cónsules eran la viva representación de su propio gobierno cerca de los emperadores griegos de Asia y África, y protegían a sus compatriotas, y en muchas ocasiones, a otros extranjeros que no tenían salvaguardia alguna. Estas protecciones se extendían no sólo a las personas, sino también a los bienes de esas personas. De este modo, los consulados constituían centros de refugios para los extranjeros, y, en particular, para los europeos en tierras del Levante.

Ello indicaba la máxima importancia que tenían los cónsules en aquel entonces; su jurisdicción consular era para los conciudadanos como la prolongación de la jurisdicción de su propio soberano en tierras extrañas. Así, los cónsules quedaron convertidos en verdaderos agentes políticos para cuyo desempeño tenían que presentar cartas patentes o diplomas y se les concedía el exequátur o el preeatis de los soberanos. En esta época predominaba el sistema consular a falta de diplomacia, que para entonces no había nacido, y de hecho los cónsules eran los que desempeñaban muchas de las funciones que hoy tan sólo competen a los agentes diplomáticos". (Ferrara, 1936:14-15)

Después de este apogeo, la institución consular declina un poco. La nueva incursión de los musulmanes sobre el Asia Mayor y el Norte de África y sus ideas religiosas contrarias

a los cristianos, trajo como consecuencia que aquéllos quisieran someter a éstos al régimen de sus leyes y costumbres.

No obstante, los occidentales lograron obtener que perdurasen las viejas garantías y se establecieran consulados en los centros comerciales que ellos formaban. Accedieron asimismo, con el tiempo los musulmanes a celebrar *capitulaciones* (colecciones de leyes divididas en capítulos que no eran otra cosa sino una tregua unilateral y temporal). En virtud de estas capitulaciones, los cónsules acreditados en Oriente gozaron por largo tiempo de una situación especialísima, por cuanto tenían derechos a inmunidades análogas a las de los agentes diplomáticos. El prototipo de estas capitulaciones fue la obtenida de Turquía por Francia en 1540, bajo el reinado de Francisco I, las cuales fueron extendidas años más tarde a otros países fuera de la Cristiandad (Abisinia, Egipto, Marruecos, Extremo Oriente).

Bajo el régimen de las capitulaciones, el cónsul es un verdadero magistrado. Recuérdese que en las posesiones turcas, el cónsul francés ejercía jurisdicción penal para los delitos y faltas, con apelación a la Corte de Aix en Provence.

3.3.- INFLUENCIA DEL TRATADO DE PAZ DE WESTFALIA EN LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR.

El Tratado de Paz de Westfalia, en 1648, determinó una ligera decadencia en la institución consular con la creación de las legaciones permanentes. En efecto,

“...desde la paz de Westfalia, por una parte el severo rigor con el que los príncipes defendieron la territorialidad de su soberanía, y por la otra, la mayor seguridad y certeza en la administración de justicia, la cual dejó de ser una función municipal para convertirse por completo en una regalía soberana, dieron fin con las atribuciones judiciales de los Cónsules en Europa; finalmente, el establecimiento de las embajadas permanentes les quitó sus funciones políticas y representativas, quedando únicamente como celadores de los intereses comerciales de la Nación”. (Ferrara, 1934:20)

Durante los siglos XVI, XVII y parte del siglo XVIII, hasta que empezó el comercio de ultramar en las remotas regiones de América, nacieron los consulados en el Nuevo

Mundo, aunque no a la par de aquellos que funcionaron en Oriente, sino como los que se encontraba en Europa, restringidos y con el carácter meramente comercial. (Hernández Bretón, 1951).

3.4- INFLUENCIA DEL COMERCIO EN LA GÉNESIS DEL DERECHO CONSULAR.

Las necesidades de un comercio cada día más intenso en el Mediterráneo, el establecimiento de la Liga Anseática en el Norte de Europa y las Cruzadas, contribuyeron a que se dictaran leyes que regularan el derecho marítimo, algunas de las cuales abarcaron las atribuciones y prerrogativas de los cónsules.

El comercio se había hecho sentir desde los tiempos antiguos y tuvo su manifestación característica en las *Leyes de Rodas* o *Leyes rodías* (años 600 a800 a.C.), que fueron conocidas por los comentarios de Cicerón, las cuales han llegado a estos días considerablemente abreviadas. Estas leyes fueron acogidas por el pueblo como soberanas de los mares. En la Baja Edad Media la *lex-wisigothorum*, estableció los *telenarii*, es decir, magistrados comerciales. Igualmente nacieron las llamadas “*Tablas de Amalfi*”, de los siglo XI al XIV, primer código que legisló sobre los derechos consulares.

Otra colección famosa es la de los *Reglamentos de Oleron*, de fecha desconocida, que se encuentran en el Libro Negro del Almirantazgo Inglés del siglo XIV. Estos Reglamentos son de origen francés y fueron privilegios concedidos por el Duque de Guyena a la comuna de Olerón en el siglo XII. Esta colección es también conocida por el nombre de *Juicios de Olerón*. Las *leyes marítimas de Wisby*, ciudad del Báltico, y los *Códigos de Lubeck*, son el aporte de los pueblos germánicos a la legislación mercantil del Medioevo.

Pero de todas estas leyes, la más famosa es la compilación conocida con el nombre de “*Consulado del Mar*”, barcelonesa, de la cual hay muchas ediciones, una de ellas con una introducción que le agregó Pedro III para la ciudad de Valencia, regulando la elección de los jueces consulares y el procedimiento que debía seguirse en los asuntos que se ventilaran ante ellos.

El Consulado del Mar, aunque escrito en forma cruda y confusa, es realmente una producción recomendable, cualesquiera que sean sus imperfecciones.

Fueron finalmente, las Ordenanzas de Luis XIV las que fijaron el concepto moderno de la institución consular e influyeron directamente en el Código de Comercio francés y en las Ordenanzas de Bilbao, las cuales rigieron en los dominios españoles y, por tanto, durante algún tiempo en Venezuela. Todo ello, sin olvidar a La Santa Alianza, la cual determinó las funciones propias de la institución consular.

Como se ha visto, la historia del comercio es la propia historia de la institución consular.

4.- EL RÉGIMEN CONSULAR MODERNO

El régimen consular moderno es aquel que está vigente en los países que forman la comunidad jurídica internacional. A mediados del siglo XX, el ordenamiento y funciones consulares fueron minuciosamente reglamentados entre la mayor parte de los estados europeos y americanos y se celebraron entre las varias potencias numerosos acuerdos especiales sobre el reconocimiento de los cónsules, sobre sus atribuciones y prerrogativas, ya sean insertados en tratados de comercio, navegación y amistad, o en convenciones consulares que, no obstante las variables y pormenores de dichos tratados, encierran un determinado contenido.

4.1- FUNDAMENTOS DE LA FIGURA CONSULAR

4.1.1.- CONCEPTO DE CÓNSUL

Después de haber estudiado la evolución histórica de la institución, se pueden abordar los fundamentos teóricos de la misma. La etimología de la palabra “cónsul” debe buscarse en la palabra latina *consule*, *consulare*, aconsejar. Las definiciones existentes son de carácter ejemplificativo, pues giran en torno de una enumeración de atribuciones, sean ellas redactadas por etimólogos internacionales, magistrados o legisladores.

Así, para Joao Penteado Erskine Stevenson (1939:64) “...Cónsul es el agente o delegado que una nación mantiene en un país extranjero, sobre todo en ciudades comerciales o puertos, para defender sus intereses mercantiles o marítimos, con funciones

administrativas, judiciales y, accidentalmente, políticas, y garantizar los derechos y privilegios de sus súbditos”.

Por su parte, Hildebrando Accioly, citado por Quintero (1994) dice:

“...Los Cónsules son funcionarios administrativos o agentes oficiales sin carácter diplomático, que un estado designa para servir en ciudades o puertos de otros estados con la misión de velar por sus intereses comerciales, prestar asistencia y protección a sus nacionales, legalizar documentos pertenecientes a éstos o destinados a tener efectos en su país, ejercer la policía de navegación con los puertos nacionales, facilitar informaciones de carácter económico y comercial sobre el país donde sirven...”

Asimismo, Julio Diena (1948:362), estima que:

“...Los Estados, además de agentes diplomáticos, envían al extranjero agentes consulares, los cuales más que una función de representación de un estado frente a otro, tienen la misión de ejercer en nombre de la nación, de la cual son funcionarios públicos, algunas de las funciones que a éstos corresponden en las relaciones con sus nacionales en país extranjero, ocupándose en concreto de la tutela de tales ciudadanos y obrando de conformidad con las numerosas atribuciones que le están encomendadas...”

Según P. Fauchille, citado por Quintero (1994):

“...Los Cónsules son los agentes oficiales que un Estado establece en las ciudades o en los puertos extranjeros, con la misión de cuidar de sus intereses comerciales, prestar asistencia y dar protección a sus nacionales, comerciantes o viajantes, desempeñar la policía de la marina mercante, velar por la ejecución de los tratados de comercio y navegación, proporcionar datos sobre las producciones agrícolas e industriales y sobre el movimiento de los países extranjeros...”

4.1.2.- CATEGORÍA DE CÓNSULES

Según el artículo 9° del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, los funcionarios consulares de carrera que sean jefes de Oficinas consulares serán de cuatro categorías:

- Cónsules Generales
- Cónsules
- Vicecónsules
- Agentes Consulares

La denominación de los funcionarios consulares que no sean Jefes de Oficinas Consulares, será de libre determinación de los países adheridos. (Artículo 9)

La Ley de Servicio Exterior de Venezuela del año 2001 coincide con las categorías fijadas en el Convenio de Viena, salvo la de agente consular que no está contemplada. A cada una de esas categorías se le reconoce la plenitud de la representación y demás funciones consulares, y las diferencias entre ellos sólo afectan la precedencia consular.

4.1.3.- CLASES DE CÓNSULES

Según el artículo 1, ordinal 2 del Convenio de Viena, los funcionarios consulares son de dos clases:

- De Carrera
- Honorarios

A los funcionarios de carrera y a sus oficinas, se les aplica el Capítulo II del Convenio de Viena y a los segundos y a sus locales, el Capítulo III del Convenio. Básicamente, se establecen consulados de carrera, en aquellos lugares donde el estado tiene intereses dignos de atención. Los consulados honorarios *o ad honorem* se establecen para la atención de intereses menores o por razones de índole presupuestaria, estarán dirigidos por una persona de cualquier nacionalidad, –aunque preferentemente de la del país acreditante–, generalmente a título gratuito y honorífico, y bajo la autoridad de un consulado de carrera o de una misión diplomática. Reciben títulos equivalentes a los de los cónsules de carrera,

pero con la diferencia, entre otras, de que pueden ejercer cualquier profesión, en el país en que residen.

La distinción entre ambas clases de cónsules es evidente. El cónsul de carrera es un funcionario del estado acreditante, y que debe tener en principio la nacionalidad del estado que envía; es un funcionario de su administración y se le designa en el extranjero para desempeñar una función pública incompatible con cualquier otra profesión, interés o negocio. Por el contrario, el cónsul *ad honorem* no sólo no es un funcionario público del estado que envía, sino que ni siquiera puede ser considerado como un “empleado” a su servicio.

Estas diferencias, repercuten en su respectiva situación en relación con el estado en que ejercen sus funciones. La consecuencia práctica de esa distinción es que, así como es el estado acreditante el que les confiere el cargo y les determina sus funciones, es al estado receptor al que le corresponde graduar las inmunidades y privilegios que pueda reconocer a los cónsules honorarios, que nunca son los mismos que acepta para los cónsules de carrera.

A pesar de estas diferencias, los cónsules de una y otra categoría señalados llevan el mismo título, tienen oficialmente la misma posición y gozan, por lo general, de análogos privilegios. Esto ha dado lugar a numerosos y serios inconvenientes, lo que ha llevado a algunos tratadistas a considerar deseable la abolición de los cónsules *ad-honorem*. Sin embargo, no pueden todos los estados, en razón de sus presupuestos, valerse exclusivamente de cónsules de carrera.

Los honorarios no podían ser obviados. Conviene tener presente al estudiar estos aspectos de la institución consular honoraria, las valiosas opiniones del Profesor Francesco Ferrara (1936) y del Doctor Rafael Fernando Seijas (1884). El primero de ellos considera que la referida institución, creada por razones de economía de los estados ejerce una dañosa influencia en el funcionamiento del servicio consular. Generalmente, los funcionarios consulares honorarios son súbditos del estado en cuyo territorio van a ejercer, quienes por su idiosincrasia no están interesados en defender los intereses del estado cuya representación llevan.

Además de su acentuada individualidad en el ejercicio de sus privativas funciones y de la gratuidad de sus servicios, carecen de la necesaria preparación técnica. Para concluir, el prenombrado Profesor Ferrara estima que esos cónsules naturales del estado donde están llamados a ejercer sus funciones, se encuentran frente a una anómala e incompatible

atribución: hacer valer ante las autoridades locales los intereses extranjeros contra los de su propio estado.

Por su parte, el Doctor R.J. Seijas (1884:2) sostiene el siguiente criterio:

Los cónsules no deben ser comerciantes; no deben ser extranjeros; no deben ser súbditos del príncipe territorial, pues, en ninguna de esas condiciones goza de bastante independencia para ejercer sus funciones con ventaja para el país que los nombra; con ventaja para los comerciantes y navegantes de su país.

Finalmente, el Doctor Seijas (1884:2), recomienda que las funciones de los cónsules ad-honorem consistan únicamente:

“...En visar los papeles de mar de los buques de comercio, así como los pasaportes expedidos por las autoridades competentes del gobierno cuyo nombramiento tienen [los cónsules honorarios]... en servir de intermediarios, en ciertas circunstancias, entre los viajeros o los capitanes, y las administraciones de policía y de aduana y transmitir al cónsul, a cuyas órdenes están, todos los informes que interesen al servicio consular...”

No obstante, otros tratadistas señalan que diversos países, sobre todo los europeos han desarrollado una efectiva política comercial a través de los cónsules honorarios, llegando algunos, como Suecia y Noruega, a tener un 80% de sus funcionarios consulares, con la categoría de ad-honorem.

4.1.4.- DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS CONSULARES

Los funcionarios consulares tienen a su cargo, como órganos del estado que representan, el ejercicio de todas las funciones de la administración pública que hayan de realizarse fuera del territorio nacional, tanto en relación con las autoridades locales como

con los particulares, y de una manera especial, las que afecten a sus connacionales en el extranjero.

Les incumbe, pues, velar por el cumplimiento de los tratados y hacer cuanto pueda ser útil para la protección y defensas de los intereses de su país, tanto nacionales como privados. Para determinar más concretamente cuáles son esas funciones, basta con examinar entre las que corresponden a cada ministerio, aquellas que se han de cumplir o que tienen algún tipo de repercusión en el extranjero, dentro de los límites trazados por el Derecho Internacional; de allí la definición como un órgano de derecho interno en el campo internacional.

El Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, en sus artículos 1 al 9, establece la distinción entre clases y categorías de funcionarios consulares, referidas las primeras a la diferencia entre los cónsules de carrera y los cónsules *ad honorem* y, las segundas, exclusivamente a los de jefes de oficinas consulares.

4.1.5- PRINCIPALES FUNCIONES CONSULARES

El Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, en su articulado hace una enumeración bastante pormenorizada de las funciones consulares, a saber.

- a) Proteger en el estado receptor los intereses del estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por Derecho Internacional.
- b) Fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el estado que envía y el estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención.
- c) Informarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de la actividad comercial, económica, cultural y científica del estado receptor, informar al respectivo gobierno del estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas.
- d) Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del estado que envía, sean personas naturales o jurídicas.

- e) Actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil, y en la de funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan a las leyes y reglamentos del estado receptor.
- f) Velar, de acuerdo con las leyes y reglamentos del estado receptor, por los intereses de los nacionales del estado que envía, sean personas naturales o jurídicas, en los casos de sucesión por causa de muerte que se produzcan en el territorio del estado receptor.
- g) Velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del estado receptor, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del estado que envía, en particular cuando requiera instituir para ellos una tutela o una curatela.
- h) Representar a los nacionales del estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente.
- i) Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor.
- j) Ejercer, de conformidad con las leyes y reglamentos del estado que envía, los derechos de control o inspección de los buques que tengan la nacionalidad de dicho Estado, y de las aeronaves matriculadas en el mismo y, también, de sus tripulaciones.
- k) Prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado j) de este artículo y, también, a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques, encaminar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales, los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del estado que envía.
- l) Ejercer las demás funciones confiadas por el estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del estado receptor o a las que no

se opongá, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el estado que envía y el receptor.

4.1.6. ESTABLECIMIENTO Y TÉRMINO DE LAS FUNCIONES CONSULARES

Las relaciones consulares se establecen por consentimiento mutuo de los estados interesados y, salvo indicación en contrario, el consentimiento otorgado para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre dos estados, supone también el de las consulares. Sin embargo, y por el contrario, la ruptura de relaciones diplomáticas no implica “*ipso facto*” o necesariamente la ruptura de relaciones consulares. (Cisneros, 2004)

El jefe de la oficina consular será provisto por el estado que envía de un documento que acredite su calidad, en forma de carta o letra patente u otro instrumento similar, extendido para cada nombramiento y en el que se indicará, por lo general, su nombre completo, su clase y su categoría, la circunscripción consular y la sede de la oficina consular.

El estado que envía transmitirá la carta o letra patente o instrumento similar, por vía diplomática o por otra vía adecuada, al gobierno del estado en cuyo territorio el jefe de la oficina consular haya de ejercer sus funciones. Si el estado receptor lo acepta, el estado que envía podrá remitir al primero, en vez de la carta o letra patente u otro instrumento similar, una notificación que contenga los datos especificados anteriormente.

El jefe de la oficina consular debe tener, en principio, la nacionalidad de su estado, así lo expresa el estado receptor consciente. (Artículo 22). En este punto cabe resaltar que de conformidad con la Ley Orgánica del Servicio Consular de Venezuela en su artículo 6: “Los funcionarios consulares de Carrera y los cónsules generales ad-honorem serán venezolanos por nacimiento, los demás cónsules, vicecónsules y agentes consulares ad-honorem pueden ser venezolanos o extranjeros probablemente afectos al país, y de honorabilidad reconocida.

El jefe de la oficina consular será admitido al ejercicio de sus funciones por una autorización del Estado receptor llamada “*exequátur*”, cualquiera que sea la forma de esa autorización.

El estado que se niegue a otorgar el “*exequátur*” no estará obligado a comunicar al estado que envía los motivos de esa negativa.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 13 y 15 del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares, el jefe de la oficina consular no podrá iniciar sus funciones antes de haber recibido el “exequátur”. (Artículo 12)

Hasta que se conceda el “exequátur”, se podrá admitir al jefe de la oficina consular provisionalmente, al ejercicio de sus funciones, y en este caso, le serán aplicables las normas del Convenio (Artículo 13).

En franca concordancia con lo anteriormente señalado, la Ley Orgánica del Servicio Consular contempla que: “mientras los cónsules no obtengan el exequátur de sus letras patentes o la autorización equivalente, ejercerán sus funciones hasta donde la autoridad local competente lo permita.

“Una vez que se haya admitido al jefe de la oficina consular, aunque sea provisionalmente, al ejercicio de sus funciones, el estado receptor estará obligado a comunicarlo sin dilación a las autoridades competentes de la circunscripción consular. Asimismo, estará obligado a velar porque se tomen las medidas necesarias para que el jefe de la oficina consular pueda cumplir los deberes de su cargo y beneficiarse de disposiciones de la presente Convención”. (Artículo 14).

Sustitución temporal del jefe de la oficina consular

1. Si quedase vacante el puesto de jefe de la oficina consular, o si el jefe no pudiese ejercer sus funciones, podrá actuar provisionalmente, en calidad de tal, un Jefe Interino.
2. El nombre completo del jefe interino será comunicado al Ministerio de Relaciones Exteriores del estado receptor o a la autoridad designada por éste, por la misión diplomática del estado que envía o, si éste no tuviere tal misión en el estado receptor, por el jefe de la oficina consular o, en caso de que éste no pudiese hacerlo, por cualquier autoridad competente del estado que envía. Como norma general, dicha notificación deberá hacerse con antelación. El estado receptor podrá subordinar a su aprobación la admisión como Jefe Interno de una persona que no sea agente diplomático ni funcionario consular del estado que envía en el estado receptor.
3. Las autoridades competentes del estado receptor deberán prestar asistencia y protección al jefe interino. Durante su gestión, le serán aplicadas las disposiciones de

la presente Convención en las mismas condiciones que al jefe de oficina consular de que se trate. Sin embargo, el estado receptor no estará obligado a otorgar a un jefe interino las facilidades, privilegios e inmunidades de que goce el titular, en el caso que en aquél no concurren las mismas condiciones que reúna el titular.

4. Cuando en los casos previstos en el párrafo 1 de este artículo, el estado que envía designe a un miembro del personal diplomático de su misión diplomática en el estado receptor como jefe interino de una oficina consular, continuará gozando de los privilegios e inmunidades diplomáticas, si el estado receptor no se opone a ello.
Artículo 15.

En cuanto a la normativa venezolana, al respecto la Ley de Servicio Exterior de 2001, establece en su artículo 12 que: en los casos de ausencia o cese de funciones del jefe de una oficina consular, ejercerá como jefe interino de la misma el funcionario consular de carrera de mayor categoría, salvo que el Ministro de Relaciones Exteriores, por estrictas razones de servicio, disponga designar otra persona para que ejerza interinamente tal función.

Precedencia de los Jefes de Oficinas Consulares

1. El orden de precedencia de los jefes de oficina consular estará determinado, en respectiva categoría, por la fecha de concesión del “exequátur”.
2. Sin embargo, en el caso de que el jefe de oficina consular sea admitido provisionalmente al ejercicio de sus funciones antes de obtener el “exequátur”, la fecha de esta admisión determinará el orden de precedencia, que se mantendrá aún después de concedido el mismo.
3. El orden de precedencia de dos o más jefes de oficina consular que obtengan en una misma fecha el “exequátur” o la admisión provisional, estará determinada por la fecha de presentación de sus cartas patentes o instrumentos similares, o de las notificaciones a que se refiere el párrafo 3 del artículo 11.
4. Los jefes interinos seguirán, en el orden de precedencia, a los jefes de oficinas titulares y, entre ellos, la precedencia estará determinada por la fecha en que asumieron sus funciones como tales y que será la que conste en las notificaciones a las que se refiere el párrafo 2 del artículo 15.

5. Los funcionarios consulares honorarios que sean jefes de oficina seguirán a los jefes de oficina consular de carrera en el orden de precedencia en su respectiva categoría, según el orden y las normas establecidas en los párrafos anteriores.
6. Los jefes de oficina consular tendrán precedencia sobre los funcionarios consulares que no lo sean. Artículo 16.

La finalidad del Servicio Consular es que sea prestado en forma continua y permanente. Esa continuidad y permanencia pueden ser interrumpidas, según observa Pedro de Souza Braga (1949):

- Por acción del estado que lo designa
- Por acción del estado que lo acepta
- Por causas intrínsecas al funcionario.

En cuanto a la primera hipótesis, –acción del Estado que lo designa- se tiene la remoción o transferencia, la jubilación prematura, la declaración en disponibilidad, la dimisión o excepcionalmente una alteración suficiente en el estado o en el gobierno. Cesará la misión consular en virtud de la acción del estado que lo acepta, por la expulsión, pedido de retiro, con la subsiguiente cancelación del exequátur.

Finalmente, las funciones podrán terminar por causas intrínsecas al propio funcionario como dimisión, retiro o abandono, jubilación automática, invalidez o fallecimiento. Pedro de Souza Braga enseña además que la misión podrá terminar por acción de ambos estados y, ejemplificando, de las siguientes hipótesis:

- Rompimiento de relaciones
- Guerra

CONCLUSIONES

Debido a los grandes gastos que implicaba el sostenimiento de embajadas, la falta de buenos caminos y medios de comunicación, la generalización de representación diplomática permanentes se vio retardada, sin embargo a fines del siglo XVII las representaciones permanentes son ya comunes a casi todos los principados.

El arte u oficio de las relaciones internacionales existe desde que se dieron los primeros contactos entre pueblos diferentes, durante la más remota antigüedad. La historia

señala que, ya en el siglo XIV a.c. había algún tipo de relación formal entre egipcios y habitantes de Mesopotamia, sin embargo fue el contacto estrecho entre las ciudades-estados de la Grecia clásica lo que dio origen a la diplomacia institucionalizada. Las relaciones diplomáticas en esta primera época tenían carácter puntual.

El siglo XIV transformó radicalmente la diplomacia. Los representantes de las ciudades renacentistas se establecieron de forma permanente en otras ciudades. Gabinetes encargados de los negocios seguían, desde la corte, los pasos de los primeros embajadores. Se había inventado la fórmula de la diplomacia moderna: una organización apoyada en un Ministerio de Asuntos Exteriores en el centro y embajadas en la periferia, y el ejercicio incipiente de una serie de funciones diplomáticas (observación e información, negociación, representación y protección de los intereses nacionales).

El Estado-nación surgido con la Paz de Westfalia, tres siglos después, consolidó una nueva etapa en la diplomacia. Las relaciones entre las unidades políticas estatales eran canalizadas y controladas desde los polos donde se concentraba el poder.

Varios acontecimientos, a menudo enlazados entre sí, llevaron a un cambio sin precedentes del rol de la diplomacia clásica en las relaciones internacionales, así como de su configuración y formas de actuación. El Estado-nación nacido en 1648 deja asomar las grietas del transcurso del tiempo. La creciente interdependencia de la sociedad internacional ha dado origen a lo que convencionalmente se conoce como globalización, una nueva era tecnológica ha hecho su aparición, y el derrumbe del muro de Berlín ha extendido y cambiado la faz de la democracia sobre la tierra.

La crisis del paradigma estatal de Westfalia es, probablemente, el hecho de mayor impacto sobre la actividad diplomática. Por una parte, debido a la relación cercana que existía entre el Estado Nación y la diplomacia moderna; por la otra, porque los otros dos acontecimientos que han tenido especial repercusión sobre la manera de hacer las relaciones internacionales (la globalización y la revolución de la tecnología) están también incluidos en la erosión del Estado-nación. Probablemente el diplomático de nuestros días siga siendo en esencia el mismo e idénticas la naturaleza de sus funciones, pero la circunstancia en la que debe desarrollar su labor ha variado.

El ejercicio consular, antiguo y rico en su historia y variedad, además de su alcance ha permitido, tradicionalmente, las más fluidas relaciones entre los estados, y permite, en la actualidad, la maximización de las relaciones internacionales entre los países, que ven en su

existencia, un camino seguro para el resguardo de sus intereses de cara a esta época globalizada y mundializada de las relaciones exteriores.

1.1 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cisneros, I. (2004), *Manual de Derecho Consular*, Caracas, en Internet:
www.ilbacisneros.com. Fecha de consulta: 20-10-2014

Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares. (1963). *Organización de Estados Americanos (OEA), Departamento de Asesoría Legal*. Em internet:<http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm>. Fecha de consulta: 14-1-2015

De Souza Bragor, P. (1949), *Apostilhas de Dereito Internacione Público*, Sao Paulo, Instituto Río Branco.

Diena, J. (1948), *Derecho Internacional Público*, Barcelona, Editorial Bosch.

Faría, M. (1950), *Práctica Consular*. Brasil. Ministerio de Relaciones Exteriores. Instituto Río Branco.

Ferrara, F. (1936), *Manuale de Diritto Consulare*. Milano, Padova, Cedam, Casa Editrice Dott.

Hernández Bretón, A. (1951), *Atribuciones y prerrogativas de los Cónsules*, Maracaibo, ediciones de la Universidad del Zulia.

Morales Lama, M. (2013) *La institución consular en el siglo XXI*. En internet:<http://www.listindiario.com/puntos-de-vista/2013/10/11/295421/La-institucion-consular-en-el-siglo-XXI>. Fecha de consulta: 6-09-2014

Quintero, V. (1994), *Informe Final de pasantías realizadas en el Consulado General de la República de Venezuela en Nápoles – Italia*, Maracaibo, Universidad Rafael Urdaneta.

Seijas, R. (1884), *El Derecho Internacional Hispanoamericano*, Caracas Editado por la imprenta el Monitor

Stevenson, J. (1939), *Curso de Derecho Consular*. Sao Paulo, Universidad de Sao Paulo.