

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA
RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA



PROYECTO DE GRADO

**ELABORACIÓN DE UNA PROPUESTA DE
FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO CONSULAR
PLURINACIONAL EN BENEFICIO DEL MIGRANTE
BOLIVIANO**

Postulante: Aleyda Vanessa Gallardo Strelli
Tutor: M Sc. Víctor Hugo Carlos Chávez Serrano

La Paz – Bolivia
2011

Índice General

Prólogo	4
Introducción	6
Capítulo I: Diseño Metodológico	9
1. Procedimiento Metodológico	9
1.1. Justificación del Tema.....	9
1.2. Problema de Investigación	10
1.3. Objetivo General	10
1.4. Objetivos específicos	11
1.5. Diseño de la Investigación	11
2. Desarrollo de la Hipótesis y Operacionalización de las variables	12
2.1. Hipótesis	12
2.2. Identificación y Operacionalización de las Variables	12
3. Tipo de Investigación	15
4. Técnicas e instrumentos	15
5. Contexto General de la Investigación	16
6. Marco Teórico de la investigación	18
Capítulo II: Evolución histórica de la Institución Consular.	24
1. Evolución Histórica de la Institución Consular	24
1.1. La Diplomacia	24
1.2. La Institución Consular.....	29
1.3. El Derecho Diplomático y Consular	37
1.4. Órganos que representan al Estado en sus Relaciones Internacionales	42
2. Definición y Clasificación de los Cónsules	45
2.1 Definición de Cónsul	45
2.2 Clases de Cónsules	48
Capítulo III: Función y normativa del Régimen Consular.	52
1. Funciones de los Consulados	52

2. Normativa de la Actividad Consular	57
2.1. Convención de Caracas de 1911 (acuerdo sobre cónsules).....	58
2.2. Convención de La Habana de 1928 sobre agentes consulares.....	59
2.3. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963	61
2.4. Ley del Servicio de Relaciones Exteriores (Ley 1444).....	64
2.5. Reglamento consular (D.S. 22243)	68
 Capítulo IV: Determinación y Explicación sobre las principales falencias de la actividad Consular	70
1 Responsabilidad del Cónsul.....	70
2 Sanciones al mal ejercicio de los Cónsules	71
3 Designaciones políticas o familiares	73
4 Requisitos para ser designado Cónsul Honorario.....	75
5 Funciones y atribuciones específicas de los Cónsules Honorarios	75
 Capítulo V: Elaboración de una propuesta de fortalecimiento del Servicio Consular Nacional en beneficio del migrante boliviano en el exterior.....	78
1 Porcentaje de Consulados Rentados sobre Consulados Honorarios de Bolivia en el exterior.	78
2 Acerca de la profesión y especialización de los Cónsules de Bolivia.....	80
3 Determinación de las principales falencias del Servicio Consular Nacional expresada por los migrantes.....	83
4 Propuesta de fortalecimiento del Servicio Consular Nacional en beneficio del migrante boliviano en el exterior	85
 Conclusiones	90
 Bibliografía.....	92
 Glosario.....	96
 Índice de Nombres de Cuadros	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>
 Índice General.....	2
 ANEXOS	<i>¡Error! Marcador no definido.</i>

Prólogo

El presente Proyecto de Grado es un trabajo de investigación que busca ser un instrumento sólido y práctico que sirva para ayudar a solucionar las distintas falencias que existen actualmente en las Representaciones Consulares de Bolivia en el exterior, en el Reglamento Consular y en el Manual de Funciones que perjudican a los ciudadanos bolivianos residentes en el exterior.

El gran número de ciudadanos bolivianos que existe alrededor del mundo y la problemática consular, las múltiples quejas de nuestros connacionales, los reportes policiales y judiciales, las condiciones inhumanas en las que viven, siendo explotados por bolivianos y ciudadanos de otros países, el rechazo a la inserción social, el no acceso a algo tan esencial y básico como ser el derecho a la educación, la salud y la permanente violación de los derechos humanos a los que son sometidos, la xenofobia y la discriminación, son algunas de las razones principales para realizar este trabajo.

La calidad de la atención y el apoyo a los ciudadanos bolivianos que radican el exterior, principalmente a los que se encuentran en situación irregular, es lamentablemente muy escaso ya que el servicio que ofrecen los consulados, y con mayor énfasis, los honorarios es muy pobre ya sea por la poca preparación de los funcionarios o por la mala aplicación de las normas e instrucciones, por el desconocimiento de la Política Consular del Gobierno, el Derecho Consular, Convenios Internacionales o simplemente el recargado trabajo por la falta de mayor personal.

Éstos aspectos deben ser solucionados a la brevedad posible para poder otorgar a nuestros compatriotas todas las facilidades que deben y están obligados a dar todos los funcionarios consulares, como establece la Ley del Servicio de Relaciones Exteriores No. 1444 de 14 de febrero de 1993, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 24 de abril de 1963, de la cual Bolivia es signataria, el Reglamento Consular, el Manual de Funciones y otras instrucciones específicas al respecto.

Si analizamos, sin comparar, la aplicación de estas disposiciones, la efectividad de muchos consulados de diferentes Estados y sin necesidad de ver aquellos que tienen un soporte económico que supera todas las ideas podemos ser realistas y ver las representaciones de todos los países limítrofes que cuenta con excelentes Academias Diplomáticas, donde imparten enseñanza también consular con carácter obligatorio y tienen un porcentaje muy alto de profesionales de carrera en el Servicio Exterior, no solo respetando la carrera sino principalmente velando por los derechos de sus ciudadanos en el exterior.

Durante muchos años se han visto permanentemente los diferentes problemas por los que atraviesan nuestros compatriotas en el exterior por muchas causas detalladas en párrafos anteriores, todo eso fue la causa principal para ofrecer el presente Proyecto de Grado que puede ser aplicado en beneficio de cientos de miles de bolivianos y que la problemática podría ser atenuada tomando medidas dirigidas a profesionalizar, solucionar, apoyar y hacer respetar sus derechos, mediante acciones que se detallan en el contenido de este trabajo y de esa manera cooperar aportando un granito de arena que podría reflejarse en total beneficio de los residentes en el exterior, paliando por lo menos en parte sus necesidades más básicas y en lo posterior solucionando un gran número de problemas cotidianos.

Introducción

El presente proyecto de grado se basa en información cualitativa que proporciona las herramientas necesarias para comprobar la hipótesis planteada. La organización esta dividida en cinco capítulos, subcapítulos y secciones.

En la primera parte de este trabajo se toma en cuenta el procedimiento metodológico y se hace un resumen de los temas, el diseño de investigación, la problemática que representa una investigación basada en la cruda realidad que viven nuestros compatriotas que residen en el exterior, planteando objetivos y justificaciones de un trabajo desarrollado con el objeto de coadyuvar en la solución de los problemas consulares a corto y mediano plazo.

Se exponen las principales razones por las cuales es necesario realizar esta investigación y cuál es la importancia para la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública, en especial para la Mención de Relaciones Internacionales.

Se armaron cuadros, en los cuales se explica cómo se hicieron operables las variables que se determinaron en la hipótesis. Cuáles son las principales fuentes de información para poder complementar y verificar la validez de estas variables y en la siguiente casilla se explicó que es lo que se realizó con la información de cada una de las variables para poder volverlas herramientas claves y útiles en la comprobación de la hipótesis.

Posteriormente se realizó una búsqueda de publicaciones que hayan tocado el tema de investigación, se explicó el enfoque que cada uno de estos autores le dio a su investigación y se determinó cuál es su pertinencia con el presente trabajo. Y de que formas serían factibles de aplicación. Entre toda la bibliografía consultada se escogió a tres autores, por su correlación en el tema de investigación.

En el Segundo Capítulo se definen los principales conceptos a ser utilizados a lo largo de toda la investigación y se realizó una compilación histórica de todo lo que significa La Institución Consular, su evolución y desarrollo para poder comprender mejor la situación actual de esta Institución.

Encontrar la bibliografía necesaria para poder realizar una compilación histórica fue una de las partes más difíciles de la investigación, porque en las bibliotecas de acceso público, lamentablemente se encuentra muy poco sobre estos temas tan específicos y de tanta importancia. Lo que se tuvo que hacer fue buscar los libros en bibliotecas privadas, adquirir los textos en librerías especializadas, buscar en línea publicaciones sobre el tema y recurrir a profesionales que tienen publicaciones y mucha experiencia al respecto.

Con relación a la definición y clasificación de los Cónsules, fue importante especificar cada uno de los términos para que no existan interpretaciones erróneas para lo cual se recurrió a libros internacionales, libros nacionales, la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares y Diccionarios Jurídicos.

En el Tercer Capítulo se realizó una compilación de todas las funciones de los consulados y de sus miembros. Según la normativa boliviana y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. A continuación se reunieron todas las Convenciones, Leyes y Decretos que codificaron la Institución Consular, desde el inicio de su historia hasta nuestros días.

Para lograr obtener la información fidedigna se consultó y visitó el Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores. De igual manera se adquirió bibliografía relacionada a este importante punto.

El Capítulo Cuarto es netamente analítico ya que se exploraron y desfragmentaron las principales falencias del Régimen Consular. En cada subcapítulo se escogió una de las causas y se realizó un análisis de su importancia dentro del funcionamiento de la Institución Consular, también se trató de dar soluciones a los problemas presentados. Entre los subcapítulos también se pudo identificar carencias en el Reglamento Consular Boliviano y la falta de un manual específico, ya que éstos constituyen la mayor causa de los problemas en la atención y el apoyo que se debe brindar a los migrantes bolivianos.

Para cerrar este Capítulo se adjunta un cuadro que compara éstos puntos en las legislaciones de España, Chile, Estados Unidos de México y Venezuela para poder tomarlos como ejemplo y usarlo como base para solucionar estas carencias en la normativa boliviana.

El Quinto Capítulo del presente trabajo es el núcleo de la investigación. En este punto se demuestra con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y con cuadros de elaboración propia, todas las falencias del Régimen Consular que se nombraron desde la hipótesis. A partir de los datos proporcionados se realizaron cuadros que muestran ya en la práctica los puntos débiles del Régimen Consular. Posteriormente se utilizan todas las entrevistas realizadas a ciudadanos bolivianos que estuvieron en situación de migrantes durante los años comprendidos en la investigación.

Con las respuestas obtenidas se formularon tablas y se procedió a efectuar una calificación para el Régimen Consular. Utilizando las entrevistas también se pudo sacar opiniones prácticas de las falencias del Régimen Consular, ya que al no estar en esa situación pudieron pasar desapercibidas.

Para comprobar la hipótesis también se realizaron cuadros con los porcentajes de funcionarios consulares de carrera y se vieron los alarmantes resultados, ya que en algunos años no superan ni el 30% de la totalidad de las designaciones consulares. Esta problemática se la viene arrastrando desde el año 2000.

Como se puede apreciar después de haber analizado todos estos resultados se pudo elaborar una coherente, práctica y aplicable propuesta de fortalecimiento al Régimen Consular, que pueda ser aplicada en la elaboración de las nuevas normas, nuevo Reglamento Consular así como de un Manual de Funciones que contemple todas las obligaciones para cubrir las necesidades del migrante y tomen en cuenta que estas sugerencias son verdidas sólo pensando en el beneficio de nuestros connacionales que padecen las inclemencias del mal trato y la falta de una atención adecuada. Ya que desde la realización de la investigación y de los conocimientos adquiridos realizando la misma se cubre el ámbito académico intelectual y también el de la vivencia de los bolivianos que se encuentran en esa situación día a día.

Capítulo I: Diseño Metodológico

1. Procedimiento Metodológico

1.1. Justificación del Tema

La razón por la cual elegí este importante tema es porque la problemática del ciudadano boliviano migrante es permanente y en continuo ascenso. Asimismo, por toda la información proporcionada por los medios de comunicación con relación a los grandes sacrificios que efectúan nuestros connacionales para poder obtener permiso o residencia y de esta manera obtener un trabajo que le permita no solo sobrevivir , sino también enviar remesas a sus familiares como un esfuerzo por lograr el bienestar familiar. Tema que nos atañe a todos los bolivianos por ser algo tan preocupante y que requiere soluciones efectivas en el menor tiempo posible.

Asimismo, es importante destacar la importancia de adecuar la reglamentación a las nuevas disposiciones legales en vigencia, para poder otorgar a nuestros connacionales residentes en el exterior el mayor apoyo posible mediante el fortalecimiento de nuestra Política Consular acorde no solo a lo dispuesto a nivel nacional sino también respetando los compromisos internacionales y con énfasis en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y demostrar que Bolivia también tiene apertura política y actualización en los temas de mayor importancia en este ámbito.

Un tema que realmente debemos trabajar a profundidad y en coordinación interinstitucional es la defensa y el respeto de los derechos humanos de los bolivianos en el exterior a través de nuestras representaciones consulares a objeto de obtener la máxima cooperación del Estado receptor y facilitar los medios que permitan su regularización migratoria y de esta manera poder acceder a los beneficios de trabajo, educación y salud, permitiendo su total inserción en la sociedad.

Debido al incremento migracional que se dio en los últimos diez años es importante no dejar de lado la función Consular Honoraria. Pese a su noble función se debe tomar en cuenta que de ochenta y dos consulados bolivianos en el exterior, treinta y seis son honorarios y cuarenta y seis son rentados. Estos cuarenta y seis consulados rentados, se encuentran tan

sólo en diecisiete Estados, mientras que los treinta y seis consulados honorarios se encuentran en veintiséis Estados. Es por eso que este trabajo de investigación dará importancia a la función Consular Honoraria, sus normas de funcionamiento y reglamentación.

*“Las Relaciones Internacionales constituyen una disciplina que forma parte de la Ciencia Política y que se centran en las relaciones entre los Estados y otras instituciones que forman parte del sistema internacional. Se trata de un campo interdisciplinario donde se combinan la política, el derecho, la economía, y la historia.”*¹ Diversos autores coinciden en que los fenómenos que analizan la Política Internacional son básicamente las relaciones entre los Estados nacionales en una variada gama de cooperación, intercambio, apoyo mutuo, etc.

Actualmente en la carrera de Ciencia Política y Gestión Pública existe la mención de Relaciones Internacionales, dentro de la cual se encontraría inmersa la problemática de la migración boliviana al exterior y por esta razón estoy convencida que este tema de investigación sería de gran aporte para nuestra carrera, ya que se tocan temas de índole internacional, tanto bilaterales como multilaterales y resultaría de gran aporte por ser totalmente práctico, actual y de posible implementación a corto y mediano plazo; y no solamente temas teóricos.

1.2. Problema de Investigación

¿Cuáles son las principales causas por las cuales el Régimen Consular Plurinacional fue ineficiente para los migrantes bolivianos entre los años 2000 al 2009, y cómo se podría dar una solución?

1.3. Objetivo General

Determinar las causas por las cuales el Régimen Consular Plurinacional fue ineficiente para los migrantes bolivianos entre los años 2000 – 2009 para elaborar una propuesta de fortalecimiento del Servicio Consular Plurinacional en beneficio del migrante boliviano.

¹DEFINICION.DE. Visitada el 08 de octubre del 2010.

<http://definicion.de/relaciones-internacionales/>.

1.4. Objetivos específicos

Buscar testimonio de ciudadanos que fueron migrantes y en la actualidad se encuentran de retorno en nuestro país para obtener información fidedigna sobre los mayores problemas que tuvieron en el exterior para poder regularizar su situación.

Utilizar la información obtenida para desarrollar los mecanismos más efectivos para solucionar o facilitar la inserción del migrante boliviano en el Estado que los recibe.

1.5. Diseño de la Investigación

El método que se realizará para efectuar esta investigación es cualitativo. Esto se puede verificar con la siguiente lista, que destaca algunos de los puntos más importantes que tiene que tener una investigación cualitativa:

- Los planteamientos cualitativos suelen incluir los objetivos, las preguntas de investigación, la justificación y la viabilidad, además de una exploración de las deficiencias en el conocimiento del problema y la definición inicial del ambiente o contexto.
- Los objetivos y preguntas son más generales y enunciativos.
- La flexibilidad de los planteamientos cualitativos es mayor que la de los cuantitativos.
- Los planteamientos cualitativos son: abiertos, expansivos, no direccionados en su inicio, fundamentados en la experiencia e intuición, se aplican a un número pequeño de casos, el entendimiento del fenómeno es en todas sus dimensiones, se orientan a aprender de experiencias y puntos de vista de los individuos, valorar procesos y generar teoría fundamentada en las perspectivas de los participantes.
- Algunos autores consideran que para plantear el problema no se debe efectuar una revisión de la literatura; para otros sí, pero en tal caso, el papel de ésta es únicamente de apoyo. La investigación cualitativa se basa, ante todo, en el proceso mismo de recolección y análisis de datos.
- Los planteamientos cualitativos son una especie de plan de exploración y resultan apropiados cuando el investigador se interesa por el significado de las experiencias y valores humanos, el punto de vista interno e individual de las personas y el ambiente

natural en que ocurre el fenómeno estudiado; así como cuando buscamos una perspectiva cercana de los participantes.

2. Desarrollo de la Hipótesis y Operacionalización de las Variables

2.1. Hipótesis

La ineficiente Gestión Consular entre los años 2000 – 2009 debido al gran porcentaje de consulados honorarios, escasos recursos humanos y la falta de profesionalización de los funcionarios consulares será modernizada y enriquecida con la creación de una Academia Consular y la elaboración e implementación de un nuevo Reglamento Consular que se adecue a las nuevas normas en vigencia del Estado Plurinacional y que contenga instrucciones específicas para el eficiente desempeño de los funcionarios consulares rentados y honorarios.

2.2. Identificación y Operacionalización de las Variables

Variable Dependiente: La ineficiente Gestión Consular será modernizada y enriquecida con la creación de una Academia Consular y la elaboración e implementación de un nuevo Reglamento Consular que se adecue a las nuevas normas en vigencia del Estado Plurinacional y que contenga instrucciones específicas para el eficiente desempeño de los funcionarios consulares rentados y honorarios.

Variables independientes: La ineficiente Gestión Consular entre los años 2000 – 2009 debido al gran porcentaje de consulados honorarios, escasos recursos humanos y la falta de profesionalización de los funcionarios consulares

Cuadro Nº 1: Operacionalización de la Variable Dependiente:

Variable	Fuente de Información	Operativización
Dependiente		
La ineficiente Gestión Consular será modernizada y enriquecida con la creación de una Academia Consular y la elaboración e	Entrevistas realizadas a migrantes. Datos del Ministerio de Relaciones Exteriores. El Reglamento Consular	Utilizando todas las fuentes de información señaladas en la casilla anterior se creará una Propuesta de Fortalecimiento diseñada

<p>implementación de un nuevo Reglamento Consular que se adecue a las nuevas normas en vigencia del Estado Plurinacional y que contenga instrucciones específicas para el eficiente desempeño de los funcionarios consulares rentados y honorarios.</p>	<p>Vigente.</p>	<p>para enriquecer al Servicio Consular Boliviano que se adecue a nuestra realidad y necesidades.</p>
---	-----------------	---

Fuente: Elaboración Propia

Cuadro N° 2: Operacionalización de las Variables Independientes:

Variable	Fuente de información	Operativización
Independientes		
<p>La ineficiente Gestión Consular entre los años 2000 – 2009.</p>	<p>Para poder obtener los datos sobre la atención al migrante boliviano se realizará una entrevista a personas que estuvieron en la posición de migrante en los años delimitados en la hipótesis.</p>	<p>A partir de cuantas personas se lleguen a entrevistar se construirá una tabla de valores. En ella se determinarán los siguientes valores: Eficiente: 60-100% Ineficiente: 0-59%. Estos valores referenciales pueden demostrar el grado de aceptación al trabajo y apoyo desarrollado por los consulados de Bolivia en el exterior. Los porcentajes mencionados se toman en cuenta, ya que el cien por ciento significa la excelencia y el cero por ciento la nulidad. Se considera el 60% como un mínimo de</p>

		calificación, ya que un porcentaje menor sería considerado como deficiente.
Gran porcentaje de consulados honorarios.	La principal fuente de información para esta variable se encuentra en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Allí se puede verificar el número de Consulados que tiene Bolivia en el exterior tanto rentados como honorarios.	A partir de la información proporcionada en el Ministerio de Relaciones Exteriores se podrá verificar cual es la relación de consulados honorarios existentes, respecto de los rentados.
Falta de recursos humanos.	Ver con que perfil cuentan los funcionarios consulares y si tienen las capacidades, los recursos y el tiempo requerido para desempeñar estas funciones y principalmente si cuentan con los requisitos establecidos en la Política Consular. Esta información se encuentra en la Dirección General de Régimen Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores.	Con la información obtenida en el Ministerio de Relaciones Exteriores referente a los recursos humanos con los que cuentan los consulados rentados y honorarios de Bolivia en el exterior se creará un adecuado perfil del funcionario consular y del número de personal mínimo con el cual puedan desarrollar una eficiente labor.
Falta de profesionalización de los funcionarios consulares.	Para verificar esta variable se buscará en el departamento de Consular, del Ministerio de Relaciones Exteriores el total de las personas que se encargan	Con la información obtenida se puede realizar una tabla y ver si del cien por ciento de los Cónsules comprendidos en los años 2000 – 2009, cuántos son diplomáticos y

	de desempeñar funciones consulares en el exterior, y utilizando esa lista se verificará el número de Cónsules de carrera y el número de Cónsules que no están dentro del Escalafón Diplomático.	cuántos son externos. Con estos datos se podrá realizar más propuestas acerca del perfil que debe tener un Cónsul para poder realizar eficientemente las funciones que se le encomienda.
--	---	--

Fuente: Elaboración Propia

3. Tipo de Investigación

El tipo de investigación es explicativo. *“Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; es decir están dirigidos a responder por las causas de eventos y fenómenos físicos o sociales. Su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta, o por qué se relacionan dos o más variables.”*²

4. Técnicas e instrumentos

Durante el desarrollo de la investigación se utilizarán las siguientes técnicas:

En primer lugar se realizará una entrevista a participantes voluntarios, los participantes deben ser ex migrantes que actualmente se encuentren viviendo en Bolivia. Con los resultados de esta entrevista se podrá verificar si la atención brindada por parte de los consulados de Bolivia en el exterior es eficiente o no.

Otra técnica que se utilizará en diferentes momentos de la investigación será la recolección de documentos, registros y materiales. Para obtener estos datos se recurrirá a la fuente principal de información. En este caso el Ministerio de Relaciones Exteriores.

² HERNÁNDEZ Sampieri, Roberto; FERNÁNDEZ Collado, Carlos; BAPTISTA Lucio Pilar. Metodología de la investigación. Cuarta Edición. México. Editorial McGraw-Hill Interamericana 2006. 108 p.

Se realizará trabajo de recopilación en libros de la temática consular. En una variada bibliografía tanto nacional como del exterior en relación al tema específico.

5. Contexto General de la Investigación

Durante el desarrollo de esta investigación se encontraron textos con temáticas similares las cuales fueron de gran ayuda y entre las cuales se pueden destacar:

“Nueva Política Consular” de Carlos Trigo Gandarillas. Es un informe de consultoría realizado en La Paz – Bolivia el año 2005. En este trabajo el autor busca dar un apoyo al fortalecimiento institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, diseñando una nueva Política Consular.

Entre las recomendaciones que plantea las pertinentes con mi investigación son las siguientes:

“Urge que un Nuevo Régimen Consular sea revisado ampliando las nuevas funciones que deben realizar los consulados, es necesaria su promulgación a la brevedad posible. Como también se deben concluir los manuales de funciones diplomáticas y consulares.

Es necesaria la reestructuración de la Dirección General de Régimen Consular que contemple recursos humanos, económicos, logísticas y de infraestructura.

Realizar un estudio (mapeo) de las embajadas y consulados incluyendo los Honorarios más importantes, según la relevancia que tengan para Bolivia los países, en los aspectos económicos – comerciales, el número de residentes bolivianos y de los países con potencial de cooperación Internacional que Bolivia pueda recibir.

Dotar a las embajadas y consulados, de mayores recursos económicos, logísticos, humanos y de infraestructura luego de realizar una racionalización y el mapeo correspondiente. Para adoptar un sistema mixto de “operadores políticos” y “operadores técnicos””³

Nohelia Criaes Parra, Licenciada en Derecho de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”; escribió su tesis de grado sobre el mismo tema. “El Cuerpo Consular Honorario en el Servicio Exterior Boliviano” en La Paz – Bolivia el año 2004.

³ TRIGO Gandarillas, Carlos. Nueva Política Consular. La Paz Bolivia. 2005. 72 P.

El aporte que realizó con su investigación para mi estudio es el siguiente:

“Realizado el análisis del cuerpo consular honorario en el servicio exterior boliviano y habiendo demostrado que la normativa existente sobre relaciones consulares, no hace mención o no realiza un estudio a lo que constituye la Institución Consular Honoraria, correspondiente por ello:

Sugerir la necesidad de proponer lineamientos amplios para normar la actividad consular honoraria, teniendo como base los siguientes aspectos:

Que el establecimiento de los Consulados Honorarios se realice cuando sea necesario para el servicio exterior y/o protección de los nacionales residentes o que se encuentren de paso por el territorio extranjero, en razón a que muchos ciudadanos que por razones económicas deciden emigrar a territorios extranjeros ven lesionados o vulnerando sus derechos.

Que el Estado Boliviano establezca requisitos indispensables para la designación de cónsules honorarios, pero no únicamente basados en la honorabilidad de la persona, sino que el título de Cónsul Honorario recaiga sobre personas que además de ser honorables sean profesionales.”⁴

Iván José Endara en su obra “La Institución Consular”, escrito en Quito – Ecuador el año 1989; realiza un estudio dirigido a presentar una visión actual y de utilidad para los estudiosos en la materia y para quienes esperan desempeñar funciones diplomático-consulares.

La propuesta que el autor desea presentar en su obra se refiere a dotar a la función consular de facultades políticas, debidamente sujetas a las misiones diplomáticas correspondientes, las cuales naturalmente reflejan la concepción que en este campo tiene el Estado al que representa. Esta responsabilidad no deberá implicar intervención interina, sino defensa de los principios y normatividad existente en el ámbito del Derecho Internacional y sus ramas, con el propósito de propugnar una convivencia pacífica respetuosa, cooperativa y solidaria.

⁴CRIALES Parra, Nohelia. El cuerpo consular honorario en el servicio exterior boliviano. La Paz Bolivia. Tesis de la Universidad Católica Boliviana San Pablo. 2004. 168 p.

6. Marco Teórico de la Investigación

Los funcionarios Consulares

“Los Cónsules son funcionarios administrativos o agentes oficiales, sin carácter diplomático, que un Estado nombra para servir en ciudades o puertos de otros Estados, con la finalidad de defender los intereses del Estado que lo envía, sus intereses comerciales, y brindar protección a sus nacionales, legalizar documentos, enviar información de carácter económico o comercial del Estado o jurisdicción donde ha sido designado.”⁵

Origen, Historia, Evolución

La Institución Consular está íntimamente ligada con la historia de las ciudades – estados italianas de la Edad Media.

Etimológicamente la palabra Cónsul viene del latín “*Consulare*” que significa “aconsejar”.

La institución Consular es una de las disciplinas más antiguas, su origen es anterior al establecimiento de las misiones diplomáticas permanentes.

En general todos los autores coinciden que la Institución Consular nació de las necesidades del comercio internacional, que es su base. Es natural que así haya ocurrido, porque desde la etapa tribal de la humanidad, la característica de la relación entre los hombres, fue su relación comercial de productos y alimentos. Evidentemente fueron los comerciantes, quienes promocionaron la creación de la Institución Consular para protegerse en el extranjero en lo concerniente a sus mercaderías y a sus personas.

Como evolución histórica varios autores creen encontrar su origen en la China milenaria, en la India, Roma, Venecia, Génova y Piza. Otros opinan que tuvo su origen en Grecia, con la institución de la “*Proxénie*” (siglo VI a.C) cuya finalidad consistía en proteger a los habitantes de una ciudad que se trasladaba a otra. “*Proxenes*”, se denominaba a las personas para tal fin.

⁵ TRIGO Gandarillas, Carlos. Derecho Internacional Público con relevancia al problema marítimo y temas bolivianos. La Paz Bolivia. Editorial Campo Iris. 2006. 63 p.

Según varios autores en las “Polis” se abrían constituido dos figuras que se encargaban de los problemas jurídicos de los extranjeros: el “*Próstata*” y el “*Proxene*”.

En el siglo V surge la figura del “*Praetor Peregrinus*”, funcionario encargado de la aplicación del “*Ius Gentium*” en las controversias entre extranjeros y romanos.

La caída del Imperio Romano y la desaparición del régimen feudal de ese entonces hicieron que también desaparezcán estas dos instituciones.

En el Renacimiento con el gran auge comercial de las ciudades italianas es cuando surgen las figuras antecesoras más inmediatas de la actual Institución Consular. Con el desarrollo comercial de la época los Cónsules aparecen como magistraturas corporativas elegidas por los mercaderes para encargárles de solucionar las controversias derivadas de la actividad comercial y marítima.

Cualquiera sea el origen de las hipótesis mencionadas se reitera que en la Edad Media (siglo XII), la mayoría de los autores están de acuerdo en situar a esta etapa como la del origen de la institución Consular.

A diferencia de la función diplomática que esta perfectamente identificada y regulada, la función Consular ofrece bastantes dificultades para su delimitación dado su carácter históricamente cambiante y ampliamente variado de unos países a otros.

Por otra parte, la función Consular se caracteriza por ejercer ante las autoridades locales de un Estado (provincia, departamento o Estado), a diferencia de la función diplomática que se ejerce ante las autoridades centrales ante la sede de Gobierno.

*“En este Contexto la función Consular tiene como objeto esencial proteger los intereses de los nacionales del Estado, prestándoles la asistencia que puedan necesitar. Junto a ello, asegurar la continuación de la acción de la administración del país mediante el ejercicio de funciones tales como: notariales, de registro civil, administrativas, etc. A su vez, incluye el ejercicio a nivel local de funciones comerciales y culturales.”*⁶

⁶ TRIGO Gandarillas, Carlos. Derecho Internacional Público con relevancia al problema marítimo y temas bolivianos. La Paz Bolivia. Editorial Campo Iris. 2006. 64 p.

Los Cónsules

Funcionario Consular es una expresión introducida por la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares” de 1963 para denominar genéricamente a todas las personas acreditadas con carácter consular para el desempeño de tales funciones.

Genéricamente se denomina Cónsul a toda persona incluida el jefe de oficina consular, encargada con ese carácter del ejercicio de funciones consulares.

Ni la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 ni el Reglamento Consular de Bolivia y según parece ninguno de cualquier estado define lo que es un Cónsul.

Los Cónsules en la definición de Hidelbrando Accily “Son funcionarios administrativos o agentes oficiales sin carácter diplomático representativo, que un Estado nombra para servir en ciudades o puertos de otros Estados, con la misión de velar sus intereses comerciales, brindar asistencia y protección a sus nacionales, legalizar documentos pertenecientes a estos o destinados a producir efecto en su propio país, ejercer la policía de la navegación en puertos nacionales, dar información de carácter económico y comercial sobre el país o en la circunscripción donde sirve”.

Clasificación de los Cónsules

Los Cónsules se clasifican en dos categorías: Cónsules de carrera que antiguamente eran los Cónsules Missi y Cónsules honorarios que antiguamente eran los Cónsules Electi. Estos últimos actualmente son nombrados por libre elección de los Estados que pueden ser oriundos de su propio país, del Estado receptor o de cualquier nacionalidad.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares es un tratado internacional abierto a la firma en Viena el 24 de abril de 1963, al término de la correspondiente Conferencia codificadora convocada por las Naciones Unidas. En ella se dio término a las labores al respecto de las Naciones Unidas, dentro de sus tareas de codificación del Derecho internacional, realizadas por la Comisión de Derecho Internacional y posteriormente por la propia Conferencia.

“Consta de setenta y nueve artículos. En ellos se regulan las relaciones consulares, tanto respecto a las funciones consulares como tales, como en lo que se refiere al estatuto de las oficinas y los

funcionarios consulares; abarca tanto a los funcionarios de carrera como a los honorarios. Tradicionalmente las relaciones consulares se desarrollaban a través de Tratados Consulares Bilaterales y de las respectivas legislaciones internas, así como de las correspondientes costumbres internacionales.”⁷

Bolivia suscribió el Convenio de Viena el 6 de agosto de 1963.

El artículo 5 es uno de los más importantes, trata de las funciones consulares que son: proteger los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas y promover las relaciones amistosas.

Es competencia de los Cónsules proteger los intereses del Estado que envía; a sus nacionales y colaborarlos en el Estado receptor, además defender los intereses del comercio, de la navegación, del transporte aéreo y terrestre, etc.

Es fundamental la protección a ciudadanos bolivianos, sean personas naturales o jurídicas, asimismo velar por su libertad de comunicarse libremente y visitar a los bolivianos privados de su libertad, arrestados, detenidos o presos en cumplimiento de una sentencia en el Estado Receptor.

El funcionario Consular debe proporcionar todas las modalidades posibles de cooperación, ayuda y asistencia como ser: de información, interpretación, relación, colaboración económica, asistencia en el trabajo, repatriación de los nacionales, etc.

También les compete las funciones de tipo administrativo como la de ser Oficial del Registro Civil. Además de extender pasaportes, documentos de viajes, salvoconductos, control de beneficiarios de jubilación, de residentes en el Estado receptor, etc.

La Función Consular Honoraria

El origen de la función consular honoraria actual se encuentra en los de la Institución Consular en forma tan significativa, que se puede afirmar que los primeros tiempos de la Institución tienen mayor parecido a la función consular honoraria que a la de carrera. Para la doctrina tradicional, la actual Institución Consular honoraria es la heredera directa del

⁷ WIKIPEDIA LA ENCICLOPEDIA LIBRE. Visitada el 15 de septiembre de 2010.

http://es.wikipedia.org/wiki/Convenci%C3%B3n_de_Viena_sobre_Relaciones_Consulares.

“proxenos” griego o de los “*protectori*” romanos, aun señalando las diferencias existentes entre una y otra.

Los Cónsules Honorarios actuales son nombrados por el Estado, libremente, sin que signifique que en ocasiones las colonias de dicho Estado no puedan ser atendidas favorablemente en una propuesta al respecto. Para ejercer sus funciones, requieren de nombramiento, aceptación por parte del Estado receptor, la patente y el exequátur.

Mientras el Cónsul Electi dependía básicamente de la colonia que le elegía, el honorario depende del Cónsul de carrera, de la Misión Diplomática y de la Cancillería del país de envío.

Las funciones del Cónsul Honorario no son tan amplias como las de los de carrera, y generalmente se circunscriben a las de naturaleza administrativa y de navegación.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los convenios consulares establecen la distinción entre función consular de carrera y honoraria, existiendo la tendencia, por parte de los países de mediana a buena condición económica a establecer oficinas consulares rentadas. Por su parte, los países de pequeñas economías, en el deseo de contar con operación consular en el extranjero, amplían y fortalecen su Institución Consular Honoraria.

Básicamente la función consular honoraria tiene importancia para los países que carecen de amplios recursos, especialmente presupuestarios. Las razones son claramente comprensibles: la imposibilidad de financiar un cónsul rentado en todas aquellas ciudades en las que son necesarios; el beneficio que puede producir tener en un consulado honorario a una persona con significación en el mundo comercial, industrial, cultural o científico del lugar en la que tenga competencia dicha oficina consular. A ello se agrega la aceptación en la comunidad internacional de la función consular honoraria como mecanismo que permite a los países ampliar su red de relación y el consiguiente apoyo a sus nacionales y demás intereses.

Sobre los funcionarios consulares

“Los funcionarios consulares están encargados de fomentar y promover el Comercio en el Distrito de jurisdicción; prestar protección a la persona, intereses y bienes de los nacionales bolivianos; velar por el cumplimiento de tratados y convenios suscritos entre Bolivia y el país donde se hallan acreditados, así como por la imagen, prestigio y dignidad de la República; proporcionar al Ministerio

de Relaciones Exteriores informaciones fidedignas obtenidas en el país de residencia que puedan interesar al progreso y bienestar del país, particularmente en materia comercial, industrial, sanitaria, educacional, científica, jurídica, vial, laboral, y cultural; y difundir el conocimiento de Bolivia para la atracción del turismo.”⁸

“Las oficinas consulares tendrán el número de empleados auxiliares, nacionales o extranjeros, que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto establezca por conveniente.”⁹

Sobre los recursos materiales de un consulado

“Los archivos consulares, muebles útiles, libros valores, etc., son de propiedad del Estado y deben ser conservados, siendo de responsabilidad del respectivo funcionario, su deterioro o pérdidas.”¹⁰

⁸ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Reglamento Consular Decreto Supremo 22243 .La Paz Bolivia. 1989. Capítulo III. Artículo ocho.

⁹ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Reglamento Consular Decreto Supremo 22243 .La Paz Bolivia. 1989. Capítulo VII. Artículo veintitrés.

¹⁰ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Reglamento Consular Decreto Supremo 22243 .La Paz Bolivia. 1989. Capítulo V. Artículo diecisiete.

Capítulo II: Evolución histórica de la Institución Consular.

1. Evolución Histórica de la Institución Consular

1.1. La Diplomacia

El término diplomacia viene del griego “*diploun*”, que significa doblar. Esto hace referencia al documento que emite un soberano para conceder privilegios a la persona agraciada, el cual se entregaba siempre doblada en dos.

*“La palabra diplomacia tiene varias acepciones que varían de uno a otro diccionario diplomático. Se lo utiliza en el lenguaje corriente con diversas acepciones como sinónimo de Política Exterior, de Carrera Diplomática, de habilidad en el trato de los asuntos internacionales, de astucia, inclusive de disimulación.”*¹¹

Según el Diccionario de Derecho Internacional de Miguel Vasco Diplomacia es *“el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadores y enviados; el oficio o arte del diplomático (Diccionario de Oxford) Para Klüber, es el arte de las negociaciones (“El derecho de gentes moderno de Europa”) Para Fleuriau, es la técnica de las relaciones de Estado a Estado (“Los métodos de la diplomacia moderna”) Para Hildebrando Accioly, es el arte de representar a los Estados, unos ante otros, o el conjunto de reglas prácticas referentes a las relaciones pacíficas y a las negociaciones entre Estados (“Tratados de D.I.P”) Para Sebastián de Erice, es el arte de aplicar los principios del derecho diplomático (Derecho Diplomático).”*¹²

La Política Exterior de un Estado se lleva a la práctica por medio de la diplomacia, que es su instrumento de ejecución.

El que hacer diplomático se ha caracterizado tradicionalmente por el ejercicio de funciones de representación, negociación, información y protección de los intereses del Estado que

¹¹ TRIGO Gandarillas, Carlos. Manual Derecho Diplomático Teoría y Práctica. Segunda Edición. Editorial DRUCK s.r.l. La Paz Bolivia. 2008. 33 p.

¹² VASCO, Miguel. Diccionario Derecho Internacional. Quito Ecuador. Editorial I.G.V. 2004. 20 p.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

acredita a sus agentes. En la época actual el diplomático tiene un ámbito de acción más dilatado, pues ha de cumplir, además de los citados deberes, el de estimular los vínculos amistosos de su país con el Estado receptor y desarrollar sus relaciones económicas, culturales y científicas: el diplomático se ha convertido en activo agente del desarrollo integral de su pueblo.

La instauración de varios organismos internacionales y el consiguiente flujo de negociaciones en esos foros, han dado paso en nuestros días a una dinámica diplomacia “parlamentaria” o de conferencias. Se advierte asimismo un cambio de tono en la diplomacia contemporánea con relación a la que se practicaba antes de la Primera Guerra Mundial: ésta era “secreta”, en tanto que la actual es “abierta” y de conocimiento público, en la delicadeza de estos asuntos.

*“Diplomacia proviene etimológicamente de la palabra diploma, del verbo griego diplom, que significa doblar. En la época de los romanos los diplomas eran pasaportes, salvoconductos o pases de circulación acuñados en placas dobles de metal, unidas entre sí. Con el decurso del tiempo los diplomas pasaron a ser documentos oficiales que conferían privilegios o consignaban acuerdos con comunidades extranjeras, y se entregaban doblados por la mitad, según relatan los historiadores”.*¹³

Evolución de la Diplomacia

*“Por Diplomacia se entiende el conjunto de órganos de un sujeto de Derecho Internacional encargados de las relaciones oficiales, formales y pacíficas con otros sujetos, es decir, los llamados órganos centrales para las relaciones exteriores y los órganos externos para estas relaciones, incluyéndose las personas que los encarna o que en ellos se integran, en calidad de representantes del sujeto de Derecho Internacional. Dado que también es un medio que sirve a la seguridad de los Estados, la diplomacia ha de considerarse parte integrante de la defensa nacional, como “primera línea de defensa” en tiempo de paz y siempre asociada con los recursos militares, para la afirmación de los intereses nacionales y la observación del Derecho Internacional.”*¹⁴

¹³ VASCO, Miguel. Diccionario Derecho Internacional. Quito Ecuador. Editorial I.G.V. 2004. 203 p.

¹⁴ VILARIÑO Pintos, Eduardo. Curso de Derecho Diplomático y Consular. Madrid España. Editorial Tecnos S.A. 1987. 78p.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

Como el término diplomacia tiene que ver con el arte de negociar entre los Estados; se puede afirmar que la forma de negociar es tan antigua como la existencia de los pueblos mismos. Cuando dos tribus entraban en guerra, ya sea por problemas de convivencia como ser el territorio, la repartición de los alimentos, el reparto del agua, etc. En esta confrontación y para dar solución a la misma, era necesaria la participación de los emisarios que intervenían para dar soluciones. Convirtiéndose así en los antepasados de los actuales diplomáticos. Es de esta forma que se puede afirmar que la diplomacia nació cuando por primera vez un jefe de tribu envió a un emisario al bando contrario, con la finalidad de solucionar un asunto, o cuando dos jefes de tribus diferentes se reunían para discutir pacíficamente problemas comunes.

Desde sus orígenes se trata de una actividad ejercida por unas personas, en nombre de los pueblos o entes políticos a los que representan, como medio para relacionarse entre sí, con el fin de negociar pacíficamente asuntos de interés común, restablecer la paz o incluso declarar la guerra. Personas y órganos a los que, por su carácter representativo, se les dará un trato privilegiado, que comprende en cualquier caso el mínimo de la inviolabilidad en el ejercicio de su función.

Varios autores concuerdan en que la historia de la diplomacia tiene cuatro grandes periodos históricos:

- 1) Primer Periodo. Comprende desde la antigüedad hasta el siglo XV. En esta etapa se desarrolla una diplomacia episódica, caracterizada por el envío de emisarios para cumplir misiones específicas, especialmente en temas comerciales, para declarar la guerra, concluir tratados de paz, etc. Debido a las condiciones dadas en esa época se puede suponer que esta diplomacia no seguía normas fijas, porque no estaba organizada, pese a su falta de organización era necesario dotarla de ciertos privilegios especiales, que permitieran cumplir sus objetivos.

Atenas y Roma iniciaron esta modalidad diplomática, mediante los "*Feciales*" o los "*Legati*" que eran funcionarios destinados exclusivamente para los asuntos diplomáticos.

En la Edad Media es la Iglesia quien mantiene la tradición del envío de emisarios diplomáticos temporales (predecesores de los Nuncios). En este periodo también los pueblos germánicos, el Islam, y el Imperio Bizantino desarrollaron una diplomacia, a pesar de que las relaciones continuaron siendo temporales o esporádicas y sin reglas fijas.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

- 2) Segundo Periodo. En esta etapa se da un cambio en la diplomacia, especialmente en Italia (Lombardia, Saboya y Venecia), donde surge la idea de crear misiones de carácter permanente con funciones negociadoras y de información. Así fue como se crearon los “Oratores”, particularmente en Venecia , que es la que inicia la creación de las misiones diplomáticas permanentes con normas reglamentarias
- Estas misiones se extendieron rápidamente desde Italia a toda Europa, y al iniciar el siglo XVI, se las podía encontrar en Londres, Paris y ante la Corte de Carlos V.
- En 1626, la importancia que el Cardenal Richelieu y Luis XIV le dieron a esta modalidad fue significativa, creando un Ministerio de Asuntos Exteriores, destinado a centralizar las materias internacionales, que fue imitada, posteriormente, por todos los países europeos.
- Este periodo se extiende hasta aproximadamente fines del siglo XVIII, es decir hasta el Congreso de Viena de 1815, donde surge una diplomacia organizada reconocida en 1648 por los Tratados de Westfalia, que permitió cierto equilibrio europeo.
- 3) Tercer Periodo. El Congreso de Viena de 1815. Este periodo se caracteriza porque la diplomacia adquiere peculiaridades estables que durarán hasta nuestros días y el Derecho Diplomático se convierte en un conjunto de normas obligatorias para los Estados, fundada en la Costumbre, que estos últimos se ven obligados a respetar.
- En el Congreso de Viena de 1815 se da un primer paso hacia la reglamentación e institucionalización del funcionamiento de las relaciones entre los Estados. Como resultado de esta Convención surgió una profesión con las siguientes características:
- *“Los diplomáticos son representantes de un Estado y no de un soberano.*
 - *El personal de las misiones diplomáticas son funcionarios que hacen parte de la administración pública de un Estado.*
 - *Se solucionan las delicadas cuestiones de jerarquía diplomática y procedencia, que fueron el origen de numerosos problemas durante los siglos pasados.*
 - *El papel de espía y de subversor atribuida al Embajador en el siglo XVIII tiende a desaparecer.*
 - *Surge a comienzos del siglo XX la idea de la cooperación internacional y la voluntad de solucionar controversias pacíficamente.*
 - *La diplomacia se hace exclusivamente por diplomáticos que gozan en su función de cierta independencia y de amplio privilegios e inmunidades. Todos son conscientes de que para las relaciones de un Estado con otro, es de interés confiar en el*

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

Embajador acreditado en un determinado Estado, porque se trata de la persona que está mejor informada sobre la situación política y económica de aquel país.

- *Los miembros de las misiones diplomáticas ya forman parte de la administración pública de un Estado.*
- *Las grandes reglas del Derecho Diplomático relativas a la etiqueta, la precedencia, la jerarquía, la llegada y partida de los miembros de la misión, los privilegios y las inmunidades quedan fijadas en sus líneas generales, a pesar de que continúan evolucionando.*
- *Siendo la diplomacia reservada, esta se lleva exclusivamente entre gobiernos que procuran construir un ambiente de paz y solidaridad.*

A consecuencia de la guerra de 1914 se destruyen los logros alcanzados por este Congreso y se modifican las reglas de las relaciones diplomáticas.”¹⁵

- 4) Cuarto Periodo. La Convención de Viena de 1961. Este último periodo se caracteriza por la necesidad de reglamentar de una manera más eficiente las relaciones diplomáticas, tema que fracasó en la Sociedad de las Naciones.

Durante este periodo se multiplica la creación de Organizaciones Internacionales. Éstas aparecen con estructuras sencillas, pero con el tiempo se convierten en complejas e importantes como la Organización de Estados Americanos (OEA) y otras organizaciones mundiales, continentales y regionales.

Las Naciones Unidas desde 1949, comenzaron a preocuparse del status de los funcionarios diplomáticos para lograr un instrumento internacional aceptado por todos y que aporte a la relación amistosa entre los Estados, prescindiendo de cualquier diferencia existente y sean capaces de garantizar el desempeño eficaz de las misiones diplomáticas, en calidad de representantes de los Estados, dentro del marco del Derecho Internacional.

En 1961, cuando la Comisión de Derecho Internacional presentó el proyecto de Convenio a la Convención de Viena el 18 de abril de 1961, se logró la suscripción de este importante acuerdo internacional. Este acuerdo fue denominado “Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas” que, actualmente, es el instrumento jurídico de

¹⁵ CAHIER, Philippe. Derecho Diplomático Contemporáneo. Madrid España. Editorial Rialp S.A. 1965. 27 p.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

las relaciones bilaterales entre los Estados. Para los Estados que lo ratificaron o se adhirieron es de carácter obligatorio. (Bolivia se adhirió en el año 1977).

Las características más sobresalientes de este periodo son:

- *“El diplomático goza de autonomía restringida.*
- *Se ve suplantado por políticos en todas las cuestiones de envergadura: Jefe de Estado, Primer Ministro o Ministro de Relaciones Exteriores.*
- *Hoy en día, la diplomacia se desenvuelve, en gran medida, en el terreno técnico y en este campo son los técnicos los que actúan y no los diplomáticos.*
- *Aparece una nueva diplomacia, que se realiza a través de las Organizaciones Internacionales y la que se lleva en las reuniones cumbres de Jefes de Estado de Gobierno y Ministros de Relaciones Exteriores.”*¹⁶

1.2. La Institución Consular

Historia de la Institución Consular

Según Augusto Pérez Anda en su libro “Tratado de Derecho Consular”, las relaciones consulares aparecen con el establecimiento de relaciones entre dos o más comunidades soberanas. Pese a no ser instituciones consulares como tales eran cuasi-consulares. Se puede decir que estas instituciones se desarrollaron en diferentes partes del mundo antes de que hubiera diplomáticos permanentes.

Carlos Trigo G postula que desde la etapa tribal de la humanidad, la característica de la relación entre los hombres fueron sus relaciones comerciales de productos y alimentos. Y afirma que fueron los comerciantes quienes propiciaron la creación de la Institución Consular para protegerse en el extranjero, en lo concerniente a sus mercaderías y a sus personas.

Algunos autores afirman que el origen de la Institución Consular se remonta hasta el año 1.500 a.C. Se conoce que *“eran elegidos por la comunidad extranjera entre aquellos comerciantes residentes en el país, siendo a veces, naturales del mismo, y con mayor influencia no solo en esta comunidad extranjera, sino entre las personalidades y autoridades del lugar de residencia. Solía*

¹⁶ CAHIER, Philippe. Derecho Diplomático Contemporáneo. Madrid España. Editorial Rialp S.A. 1965. 38 p.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

*ejercer la representación de los miembros de la comunidad extranjera en sus litigios con los ciudadanos del país de residencia, protegían sus personas, bienes e intereses y representaban a esta comunidad ante las autoridades del país.*¹⁷

Pese a que no se tiene claro si estos funcionarios tenían nombramiento o confirmación del soberano; se sabe que éstos actuaban en nombre y representación del país de los súbditos que lo habían elegido y hasta negociaban en nombre de su soberano.

Debido a la expansión comercial en Fenicia y Cartago también existió una institución similar a la de los cónsules de la Edad Media. Estos agentes no gozaban de ningún privilegio pero tenían influencia entre las autoridades y la sociedad. Se daba cierta dependencia entre el agente y la autoridad del Estado cuya sociedad representaba. En estos casos se dieron verdaderos nombramientos.

Debido a la evolución histórica hay autores que coinciden en encontrar el origen de la Institución Consular en la China Milenaria, en la India, Roma, Venecia, Génova y Piza.

En la Antigua India se habla también de una institución parecida, en la cual sus agentes se encargaban de acoger a los extranjeros, enterrar a sus muertos y entregar a los herederos los bienes dejados por el difunto. Se encargaban de atender a sus quejas y cuidar que no se les infringiese injuria ni perjuicio.

En Grecia se dio la aparición del “*Prostatas*”, el cual era elegido entre los extranjeros residentes en la ciudad, quienes eran clientes o protegidos de la Ciudad – Estado. El “*Prostata*” era considerado defensor y representante legal de los extranjeros ante las autoridades locales. Éstos agentes se distinguían de los Cónsules actuales porque tenían la nacionalidad del Estado receptor, porque eran elegidos directamente por los ciudadanos extranjeros y porque no se establecían como órganos del Estado extranjero al que pertenecían dichos individuos.

El “*Proxene*”, funcionario de las antiguas Repúblicas Griegas, encargado por el pueblo del conocimiento de las cuestiones entre mercaderes extranjeros, caso en el cual debía obrar,

¹⁷ABRISQUETA MARTINEZ, Jaime. El Derecho Consular Internacional. Madrid España. Editorial REUS S.A. 1974. 17 p.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

ya sea juez, o como conciliador. De ejercer, a nombre del Estado, la hospitalidad con los extranjeros, y entonces contaba entre sus deberes el de hospedar a los embajadores. Sus funciones eran en cierto modo parecidas a las de los modernos cónsules de comercio.

Éste a su vez, gozaba de ciertas preferencias respecto a los demás extranjeros en cuanto al comercio, impuestos, tribunales y privilegios honoríficos. Todas las embajadas que llegaban a una ciudad acudían en primer término al Proxene, debido a que ellos mantenían las negociaciones diplomáticas.

“En Esparta, cuyos reyes escogían a los proxenos entre los ciudadanos, se confería aquella dignidad únicamente a los que habían prestado grandes servicios al Estado. Frecuente era que un Estado griego eligiera en otro Estado a un ciudadano notable, el cual, en calidad de protector y de huésped común, estaba encargado de ayudar con sus consejos y su crédito a los ciudadanos del Estado que con la elección le había favorecido, y de gestionar sus negocios.”¹⁸

La “*Proxenia*” sirvió de base a los vínculos internacionales posteriores al mundo griego. Aunque su función no alcanzó el reconocimiento del país de residencia, tenían el derecho a emplear el sello de la ciudad-estado que los había nombrado. Entre sus funciones consulares las más importantes se referían al matrimonio sucesiones y principalmente el tráfico marítimo.

En Roma Antigua existieron instituciones parecidas a las de Grecia Antigua. Una de ellas era el derecho de hospitalidad (*jus hospitii*). El colegio sacerdotal de los feciales solucionaba las discrepancias entre tribus y las uniones de tribus. Cualquier gestión de Política Exterior, la custodia de los acuerdos internacionales y la ceremonia de declaración formal de guerra y de conclusión de la paz estaban bajo su responsabilidad.

“Entre las magistraturas romanas relativas a los orígenes de la Institución Consular se pueden señalar a los “Recuperatores” y al “Praetor Peregrinus”. Los “recuperatores” formaban un colegio de mediadores para solucionar las controversias que surgían en Roma, entre los extranjeros. El “praetor peregrinus” era el magistrado romano que elaboraba y practicaba el ius gentium. Aparece a comienzos del siglo V a.C, sobre su gestión se dice: “se aplicaban, además de las reglas

¹⁸ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE ESCOLAR.COM.

<http://www.escolar.com/Enciclopedia/TomoXVII/Tomo-XVII-Pag-2312.html>.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

consuetudinarias comerciales, principios jurídicos propios de otros pueblos, especialmente de Grecia, de Egipto y de Siria. No extendía su competencia únicamente a los ciudadanos de un Estado extranjero determinado, sino a todos los extranjeros su ley nacional, sino también la que en el sistema del ordenamiento romano se consideraba común y aplicable a cualquier extranjero”.¹⁹

Otra figura precursora a la del Cónsul es el “*Protectori*”, se trataba de un ciudadano romano nombrado por el Senado de Roma para la protección de los súbditos e intereses de un Estado vasallo sometido por un tratado de vasallaje. Frecuentemente los “*protectori*” eran personalidades en la vida romana, como por ejemplo Cicerón tuvo el cargo de protector de Siracusa.

La caída del Imperio Romano y la desaparición del régimen feudal de ese entonces hicieron que desaparecieran las instituciones de los “*Recuperatores*” y los “*Praetor Peregrinus*”.

Durante la Edad Media, en Europa se registraron antecedentes de la Institución Consular, pese a que no existía uniformidad entre los Estados y porque existieron formas distintas dentro de un mismo Estado. Se diferenciaron no solo por sus características, sino también por el nombre. Lo que estas instituciones tuvieron en común era que protegían y representaban a la comunidad extranjera en el territorio de otro Estado.

Algunos autores coinciden en clasificar en tres clases a los cónsules de la Edad Media:

1. Cónsules Electi, aquellos pertenecientes a una comunidad o colonia en el extranjero que eran elegidos por los miembros de la misma con el fin de velar por sus intereses ante las autoridades de la ciudad o Estado de residencia, y arbitrar sus diferencias y litigios. Su mandato, que en la mayoría de los casos podía ser renovado indefinidamente, duraba un tiempo determinado, generalmente un año, y al final del mismo debían dar cuenta a la comunidad de su gestión, solían carecer de todo carácter oficial o representativo ante las autoridades del Estado del cual procedían los miembros de la comunidad o colonia que los elegía. Se ha querido buscar analogía con la actual Institución Consular Honoraria aunque existe marcada diferencia.

¹⁹ MARESCA, Adolfo. Las Relaciones Consulares. Madrid España. Editorial Biblioteca Jurídica Aguilar. 1974. 15 p.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

2. Cónsules Missi, o enviados por el Estado de donde procedía la colectividad extranjera, con atribuciones generalmente amplias en las que en muchos casos había funciones diplomáticas y representación y autoridad sobre los ciudadanos del Estado de envío. Solían estar reconocidos como tales por las autoridades del Estado de recepción.
3. Los Hospities, que, a semejanza del “*proxenos*” griego, eran personas relevantes de una ciudad-estado, que concluían un pacto solemne con la ciudad o Estado que les nombraba y por el que se comprometían a ser huésped, protector, representante y juez de aquellos súbditos de esa ciudad o Estado residentes en el otro. El cargo era generalmente vitalicio y, en muchos casos, hereditario.

En el siglo XIV, Inglaterra tenía Cónsules en los Estados que formaban la Liga Hanseática, a estos cónsules se los llamaban gobernadores mercantes. Ya durante el siglo XV las Repúblicas Italianas tenían cónsules en casi toda Europa. Pedro I el Grande iniciaría para Rusia, en el siglo XII, el nombramiento de Cónsules.

La Institución Consular alcanzó su máxima extensión durante las Cruzadas. Las Cruzadas dieron pie a que se forme un contacto entre la civilización de Oriente y Europa. De este contacto surgieron importantes relaciones mercantiles y se intensificó el tráfico marítimo.

Durante el siglo XVI surge el Estado unitario y nacional, se adopta el mercantilismo como doctrina económica y se descubre América; todos estos factores hacen que haya un desarrollo de las Relaciones Internacionales y de la Institución Consular.

Debido a que el Estado Moderno no podía dejar de regular sus Relaciones Internacionales ni permitir que los órganos encargados de las mismas estuvieran sometidos a influencias externas; crea así las Embajadas permanentes y de esta forma el Cónsul Mercatorum se convierte en un funcionario del Estado y es nombrado exclusivamente por éste.

El Cónsul, ahora que era nombrado por su Estado, adquiere más importancia. Por otro lado ahora sus funciones políticas se ven limitadas ya que éstas pasan a ser funciones de las Embajadas. Éste es uno de los principales motivos de la decadencia de la Institución Consular en los siglos posteriores.

Los siglos XVII y XVIII no constituyen épocas que favorezcan al desarrollo de la Institución Consular, pese a que aparecen las primeras reglamentaciones nacionales, las cuales más

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

bien restringen las funciones de los Cónsules extranjeros en su territorio, o las circunscriben a simples auxiliares de la marina mercante.

La decadencia de la Institución Consular en esos siglos se debe a las siguientes razones:

- *“Absorción por parte del Estado de las funciones jurisdiccionales por la adopción del principio de la territorialidad de la ley.*
- *La ley interna regula el establecimiento de los extranjeros, así como los privilegios e inmunidades de los cónsules.*
- *Los cónsules se ven restringidos a funciones de carácter administrativo y de representación de sus nacionales.*
- *La colonización polariza el comercio internacional entre pueblos conquistados y la metrópoli. Las naciones de mercaderes van desapareciendo, los cónsules disminuyen sus funciones mercantiles, y las metrópolis no favorecen la apertura de consulados extranjeros en sus colonias.*
- *El establecimiento de las embajadas permanentes se generaliza desde finales del siglo XVI, a las cuales se les confía funciones políticas y diplomáticas, quitando éstas a los consulados.*
- *El Estado unitario de la Edad Moderna es de clara tendencia nacionalista, lo que conlleva la desconfianza hacia lo extranjero, tanto que al cónsul se le consideraba como espía solapado.*
- *La concesión del exequátur se convierte en práctica con el fin de expresar el poder del Estado sobre el cónsul.*
- *Por la firma de los Tratados de Westfalia 1648, que establecieron las misiones diplomáticas permanentes, les quitaron atribuciones a los cónsules, particularmente la protección de intereses políticos que hasta entonces generalmente estaban a su cuidado.”²⁰*

A fines del siglo XVIII y principios del XIX, se da la Revolución Francesa y el Imperio Napoleónico. Debido a estas convulsiones se da que en el mercado internacional resurgen

²⁰ ENDARA, José Iván. La Institución Consular. Quito Ecuador. Editorial Renato Arcos. 1989. 31 p.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

los pactos comerciales. A continuación se detallan las razones por las cuales la Institución Consular vuelve a adquirir importancia en este periodo:

- *“Nacen nuevos Estados por los procesos independentistas de Estados Unidos de América y las Repúblicas Hispanoamericanas pueden comerciar con las metrópolis entre sí.*
- *Se abre la vía marítima de Suez, que favorecería el tráfico entre Oriente y Occidente.*
- *El enfrentamiento con Napoleón dio pie al surgimiento de la Santa Alianza, como inicial intento de una organización supranacional, reforzando el concepto de cooperación entre los Estados, manifestando en tratados de amistad, alianza, comercio y navegación. Aparecen, además, los pactos consulares.*
- *En América, los Estados inician las Conferencias Panamericanas y crean a fines del siglo XIX, la Unión Panamericana que más tarde, en 1948 sería sustituida por la Organización de Estados Americanos.*
- *La Revolución Industrial y el consiguiente aparecimiento de la sociedad capitalista, fomentan la búsqueda de mercados, de donde extraer materias y para la oferta de productos elaborados.*
- *El nuevo criterio del Estado, como resultado de la crisis de las teorías de la Ilustración y de la Revolución Francesa, conlleva una concepción de la Administración en la que la tendencia es eliminar vicios como el nepotismo, la enajenación de los cargos públicos o la sucesión hereditaria. Se impulsa, especialmente en los Estados metropolitanos, la participación de funcionarios técnicos y competentes.*
- *Al fortalecerse y ampliarse los intereses de un Estado en el extranjero, así como al facilitarse las comunicaciones, se fomenta la expansión cultural, económica e informativa.”*²¹

La Institución Consular, en el siglo XIX, se caracteriza porque el Cónsul es nombrado por el Estado que le envía, sea funcionario rentado o ad honorem, y se lo acredita a través de la carta patente. El Estado receptor lo acepta por medio del exequátur, es acreedor de privilegios e inmunidades, aunque menores a los de los agentes diplomáticos. Sus funciones son las comerciales, marítimas, de representación ante las autoridades locales, de protección de los nacionales y administrativas, posesión de la fe registral, notarial e intervención en la tramitación de exhortos y comisiones rogatorias.

²¹ ENDARA, José Iván. La Institución Consular. Quito Ecuador. Editorial Renato Arcos. 1989. 33 p.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

*“Durante la primera mitad del siglo XX se toma conciencia significativa en cuanto a que la Institución Consular constituye un vínculo en las relaciones entre las naciones e inclusive, algunos Estados confían la representación y funciones políticas a la misma.”*²²

Evolución de la Institución Consular

Según el autor Carlos Trigo Gandarillas, la evolución de la Institución Consular se divide en cuatro grandes periodos:

- a) El primer periodo se caracteriza porque el Cónsul tiene funciones muy amplias, las cuales le hacían pasar por un tipo de juez. Su competencia es absoluta y sus competencias se extienden a cuestiones civiles, penales y administrativas.

La razón por la cual las Repúblicas Italianas, las ciudades de Marsella, Valencia, Barcelona crean a los “Cónsules Jueces”, es porque gozan de un gran poderío, riqueza y están inmersas en una gran red mercantil y marítima que justifica la creación y presencia de estos funcionarios.

- b) En el segundo periodo que comienza en el siglo XVI el Cónsul es considerado representante del Estado principalmente por tres motivos:

- Por el incremento de la producción en las ciudades y su expansión debido a la consolidación del poder de los reyes en los Estados Feudales.
- Incremento y desarrollo del comercio internacional debido a los descubrimientos geográficos.
- El Cónsul Juez pasa a ser un funcionario público, con esto el cónsul pasa a representar solamente los intereses del Estado y ya no de los comerciantes.

- c) El tercer periodo se caracteriza porque se restringen las funciones de los cónsules debido al establecimiento de misiones diplomáticas permanentes.

La competencia que tenían en materia judicial se sustituye por la atribución específica de velar por los intereses del Estado acreditante, la protección de sus nacionales radicados en el Estado receptor y atender cuestiones comerciales, industriales y las de navegación.

Se crean los primeros Reglamentos Consulares. (Bolivia lo hace en 1887).

Los Cónsules “Missi” tienden a desplazar a los Cónsules “Electi”.

²² SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional. México. Editorial Porrúa. 1977. 136 p.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

- d) El cuarto periodo se da durante el siglo XX, la mayoría de los Estados modernos dictan normas encaminadas a definir el status jurídico de los cónsules y la situación de los funcionarios extranjeros en sus territorios. La característica de este periodo es que la función consular abarca la protección del comercio y la navegación, actualmente se debe agregar otras nuevas como la aeronavegación y el transporte por tren y carretera; atribuciones de orden jurídico administrativo y difusión en general de actividades culturales, artísticas, folklóricas, gremiales, de inmigración, etc. Se firma la Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares, el cual es un importante instrumento internacional que ha codificado las normas esenciales sobre la materia a nivel internacional.

1.3. El Derecho Diplomático y Consular

A lo largo de la historia se ha realizado un estudio hermanado del Derecho Diplomático y del Derecho Consular, a pesar de las diferencias que presentan, se debe a que tanto las relaciones diplomáticas, como las consulares y los órganos a través de los cuales se producen, son las manifestaciones específicas de que dispone un sujeto de Derecho Internacional para su acción exterior oficial y formal, con independencia de su distinto contenido concreto. Es por esta razón que a veces se habla del Derecho Diplomático o del sistema del Derecho Diplomático, abarcando al Derecho Consular.

Puede definirse al Derecho Diplomático y al Derecho Consular como aquella parte del Derecho Internacional que regula el modo de ser de las relaciones oficiales formales entre sujetos de Derecho Internacional, abarcando el envío o establecimiento de los órganos pertinentes, sus características y formas de actuación, funciones, status y extinción así como el régimen y status de quienes los encarnan o son miembros de su personal. Se pueden incluir las normas de Derecho Interno que, subsidiariamente o por remisión, regulan la actividad de los propios órganos diplomáticos o consulares de un sujeto de Derecho Internacional y la de los correspondientes órganos extranjeros establecidos en su territorio y el trato que a ellos se les concede.

Aunque los términos Derecho Diplomático y Derecho Consular no aparecen hasta mediados del siglo XIX y finales del mismo o principios del XX, respectivamente, no hay duda de que tanto uno como otro tienen una existencia más antigua no sólo como normas aisladas que

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

aparecen con el origen de la Diplomacia y de la Institución Consular, sino en cuanto conjunto de normas que regulan la actividad diplomática y la consular.

En cuanto a la formación de ambos derechos no se puede, sin embargo, desconocer la distinta fuente principal de sus normas. Mientras el Derecho Diplomático deriva su fuerza de principios generalmente aceptados y de costumbres de antigua vigencia y no de actos formales, de estatutos, de edictos o tratados. El estatuto del Cónsul no se deriva de los principios generales del Derecho Internacional, sino de tratados particulares con las potencias cuyos territorios actuaban.

Mientras que la Convención de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas va a basarse en un amplio Derecho Consuetudinario, la Convención de 1963 sobre Relaciones Consulares se basará, en cambio, en el derecho uniforme que resulta de los numerosos tratados bilaterales que regulan las relaciones consulares establecidas entre los diferentes Estados, así como sobre la base de la identidad o concordancia de disposiciones de los ordenamientos internos.

El Derecho Diplomático Según el diccionario de Derecho Internacional Público del autor Miguel Vasco el Derecho Diplomático es *“la rama del derecho internacional público que se ocupa de la aplicación práctica de las relaciones exteriores de los Estados, en sus diversas manifestaciones. Le conciernen, por tanto, los aspectos adjetivos o de procedimiento del Derecho Internacional, como el funcionamiento de los órganos de las relaciones entre Estados, la actividad de los agentes diplomáticos, la conformación de los organismos internacionales, la negociación de los actos diplomáticos.”*²³

En el Diccionario Diplomático Iberoamericano, de Santiago Martínez Lagüe y Amador Martínez Morcillo, se denomina al Derecho Diplomático como *“el conjunto de normas jurídicas que, como parte del Derecho Internacional Público, regula el estatuto diplomático así como el ejercicio de las funciones diplomáticas. Integrado durante la época de la Diplomacia clásica fundamentalmente por normas consuetudinarias, el gran impulso dado en el siglo XX al movimiento*

²³ VASCO, Miguel. Diccionario Derecho Internacional. Quito Ecuador. Editorial I.G.V. 2004. 173 p.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

*codificador del derecho internacional ha hecho que en nuestro tiempo el Derecho Diplomático esté, cada vez más, recogido en normas positivas por medio de tratados.”*²⁴

No se puede confundir el Derecho Diplomático con la Diplomacia o con la Política Exterior.

En primer lugar, la diplomacia es la actividad o las relaciones de instituciones internacionales o estatales con los demás estados u organizaciones internacionales. Por otro lado, la política exterior es un instrumento de los Estados para plantear sus objetivos, defender sus intereses ante la sociedad de las naciones.

La política exterior es la acción de un sujeto de Derecho Internacional, o más estrictamente, la determinación o fijación, por ese sujeto, de los objetivos a alcanzar en sus relaciones con otros sujetos en función de sus intereses esenciales y generales y para defenderlos en todo momento. Actividad que se lleva a cabo, en general, por los gobiernos de los Estados o específicamente por los órganos centrales de las relaciones exteriores o, en su caso, por el poder exterior. La diplomacia, por el contrario no es más que una forma, entre otras, de ejecutar esa política exterior previamente determinada: aquella que se lleva a cabo a través del método pacífico de la negociación.

Las fuentes del Derecho Diplomático son:

- a) Los Usos y Costumbres: En general son las mismas del Derecho Internacional, ya que ambos tienen como función tratar de mantener la convivencia pacífica de los Estados en el concierto internacional.

La Costumbre fue el origen de muchas de las instituciones actuales. La costumbre expresa la manera de ser, pensar, obrar o vivir uniforme y constante de un grupo humano. Cada pueblo, nación o país tiene sus propias costumbres que les facilita la vida en sociedad, pero de todas formas, no todas estas costumbres están comprendidas dentro de la noción jurídica de costumbre.

Según Enrique Gaviria, *“la formación de un derecho consuetudinario supone una serie bastante de hechos repetidos mediante la cual se ha establecido una práctica constante respecto a una relación de la vida social.”*²⁵

²⁴ MARTÍNEZ Lage, Felipe; MARTÍNEZ, Amador. Diccionario Diplomático Iberoamericano. Madrid-España. Editorial cultura Hispánica. 1993. 186p.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

Para que la costumbre adquiriera un valor jurídico debe ser general. General se refiere a que los hechos sean comunes y corrientemente ejecutados por un determinado conglomerado humano. La costumbre debe ser uniforme y continua. No debe hacerse de diferentes formas y no debe dejar de realizarse durante mucho tiempo.

La Corte Internacional de Justicia reconoce como normas consuetudinarias solo aquellas que hubieran sido aceptadas como derecho por la práctica entre los Estados.

Según la Convención de Viena de las Naciones Unidas de 1961, desde tiempos antiguos todas las naciones reconocieron el Estatuto de los funcionarios diplomáticos; y añade que las reglas del Derecho Internacional Consuetudinario deben seguir rigiendo todas las cuestiones que no estén normadas por sus disposiciones.

- b) Los Tratados Internacionales: Para explicar los Tratados Internacionales se usara como texto de referencia la Convención de las Naciones Unidas de 1969, sobre el Derecho de los Tratados. Uno de los fines de esta convención fue uniformar todos los términos que se usaban para referirse al término tratado. En el segundo artículo de la convención determina que lo que se entiende por Tratado es un acuerdo Internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera sea su denominación particular.

- c) Las Leyes Internas: Son importantes porque ayudan a conocer el Derecho Diplomático en vigor en el orden jurídico de cada Estado. Las normas jurídicas internas tienen también la finalidad de adaptar el orden jurídico nacional, al orden jurídico internacional.

Varios autores coinciden en que una de las mejores garantías del Derecho Diplomático reside en la reciprocidad, es decir, todo trato desfavorable en perjuicio de una misión diplomática de un Estado supondrá automáticamente la retorsión por parte de ese Estado, frente a la misión diplomática del Estado culpable de dichas medidas.

²⁵ GAVIRIA Lievano, Enrique. Derecho Internacional Público. Bogotá-Colombia. Editorial Temis. 1988. 38 p.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

- d) La Jurisprudencia y la Doctrina: La jurisprudencia está constituida por el conjunto de decisiones judiciales internas o internacionales que afectan el Derecho Diplomático. Indica a los Estados un cierto comportamiento, que se constituye en índice de la existencia de una costumbre.
- En el plano internacional, la jurisprudencia está formada por la sentencia de los Tribunales Arbitrales, Comisiones de Conciliación, Tribunal Permanente de Justicia Internacional y Tribunal Internacional de Justicia, que, desde el punto de vista del Derecho Diplomático, esta jurisprudencia es poco importante.

El Derecho Consular: Éste término aparece a principios del siglo XX. Es una rama del Derecho que regula el “Estatuto Consular” y el ejercicio de las funciones consulares.

El Derecho Consular constituye uno de los atributos de la soberanía de los Estados. Es un privilegio de los Estados para enviar agentes especiales llamados Cónsules, a ciudades y puertos de otros Estados donde los consideren necesarios para velar por sus intereses económicos y comerciales.

En el texto “Derecho y Práctica Consulares”, el autor Jonás Guerra, afirma que *“el Derecho Consular se ejecuta por medio de los consulados, que son los órganos instituidos por el Estado para el desarrollo de actividades que inciden, principalmente, en el ejercicio del derecho interno del Estado que envía o relativas al orden jurídico internacional, dentro de la esfera señalada.”*²⁶

Las fuentes del Derecho Consular son:

- a) La Costumbre: En el Derecho Consular la costumbre no adquiere la misma cantidad de importancia que en el Derecho Diplomático. La razón es que desde los orígenes de la Institución Consular son principalmente relevantes las normas convencionales y otros textos de aceptación y aplicación internacional. Ya en el siglo XIX, la costumbre pierde importancia frente a las fuentes escritas. Pese a esto en la Convención sobre Relaciones Consulares de 1963 reconoce la existencia del Derecho Consuetudinario y lo mantiene aplicable a aquellas materias que no hayan sido expresamente reguladas por el convenio.

²⁶ GUERRA Araya, Jonás. Derecho y práctica consulares Tomo I. Santiago de Chile. Editorial Talleres de Arancibia Hnos. 1969. 69 p.

- b) Los Tratados: Representan su fuente principal de normas, y fundamentalmente hasta la codificación a través de convenios bilaterales consulares y específicos.
- c) La Legislación Interna: El Derecho Interno tiene relevancia en el Derecho Consular, ya que sus normas sirven:
 - Para regular aspectos o materias que el Derecho Internacional deja a la libre decisión de los Estados porque no existen normas jurídico-internacionales.
 - Para completar tales normas y tengan efectividad como por ejemplo, respecto a la exención fiscal y aduanera, concesión de mejores privilegios basados en la cortesía internacional.

También existen normas jurídicas internas que tienen como función adaptar el Derecho Interno al Internacional. Aunque no estén dadas de una manera uniforme y sistemática su existencia es de suma importancia; debido a que de no ser así los órganos internos pueden violar algunas reglas del Derecho Internacional originando una responsabilidad en ese sentido del Estado.

- d) La Jurisprudencia y la Doctrina: En el Derecho Consular la jurisprudencia tiene aun menos importancia que en el Derecho Diplomático. La Doctrina, por su parte, tuvo alguna importancia en el Derecho Diplomático del pasado. En la formación del Derecho Consular apenas tiene incidencia debido al carácter convencional del mismo.

1.4. Órganos que representan al Estado en sus Relaciones Internacionales

Órganos Internos:

Jefes de Estado: De acuerdo a la Constitución Política del Estado, promulgada el 7 de febrero del 2009, entre las atribuciones asignadas al Presidente del Estado se encuentra la de “*dirigir la Política Exterior; suscribir Tratados Internacionales; nombrar servidores públicos diplomáticos y consulares de acuerdo a la ley; y admitir a los funcionarios extranjeros en general*”.²⁷

²⁷ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. Constitución Política del Estado. La Paz Bolivia. 2009. Artículo 172, inciso 5.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

En el segundo artículo de la Ley del Servicio de Relaciones Exteriores, se plantea que: *“la conducción de las relaciones exteriores de Bolivia es atribución del Presidente del Estado Plurinacional y su ejecución está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien rige su funcionamiento institucional por el presente estatuto y sus correspondientes reglamentos.”*²⁸

Según el autor Carlos Trigo, en su Manual de Derecho Diplomático, el Jefe de Estado es el órgano más alto de las relaciones internacionales. Este puesto se da porque el Jefe de Estado es el máximo representante de un Estado en las relaciones exteriores.

Ministros de Relaciones Exteriores: El artículo 8 del Reglamento General del Ministerio de Relaciones Exteriores del Servicio Diplomático de Bolivia indica que el Ministro de Relaciones Exteriores o Cancillera, es el colaborador inmediato del Presidente del Estado Plurinacional, en cuanto se refiere a la formulación y orientación de la Política Exterior de Bolivia; es el superior jerárquico de la Cancillería y entre sus funciones se destacan las siguientes:

- *“Elevar a consideración del Presidente del Estado Plurinacional las líneas maestras de política exterior propuestas por la cancillería del Estado Plurinacional.*
- *Cumplir las disposiciones del Presidente del Estado Plurinacional en materia de política exterior.*
- *Dirigir instrucciones a las Embajadas y Consulados de Bolivia.*
- *Dirigir y orientar el desenvolvimiento de la Cancillería, Embajadas y Consulados.*
- *Preparar, gestionar, negociar y suscribir Tratados, Convenios y los demás instrumentos internacionales que sean de interés de Bolivia.”*²⁹

Quien ejecuta la política exterior de un Estado es el Ministro de Relaciones Exteriores de un Estado. Éstos actúan en representación de los Jefes de Estado y bajo su supervisión dirigen las relaciones internacionales de un Estado.

Órganos Externos:

²⁸ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Ley N° 1444; Ley del Servicio de Relaciones Exteriores. La Paz Bolivia. 1993. Artículo 2.

²⁹ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Reglamento General del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto del Servicio Diplomático de Bolivia Decreto Supremo N° 22243. La Paz Bolivia. 1989. Artículo 8.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

El Servicio Exterior se conforma por el conjunto de funcionarios diplomáticos de un Ministerio de Relaciones Exteriores. Para llevar a cabo las relaciones con otros Estados y organizaciones internacionales. Tiene como objetivo la función diplomática y consular, que se complementan entre sí, su buen desempeño permite a un Estado actuar con mayor solvencia, proteger sus intereses y la de sus nacionales.

Misiones Diplomáticas: Son mediante las misiones diplomáticas que se pueden llevar a cabo las relaciones internacionales. Según Cahier, se define a la misión diplomática como *“el órgano de un sujeto de Derecho Internacional instituido permanentemente cerca de otro sujeto de Derecho Internacional y encargado de asegurar las relaciones diplomáticas de aquel sujeto”*³⁰. Según Carlos Trigo, *“misión diplomática es un término genérico con el que se quiere considerar todos los tipos de representación permanente de un Estado ante otro, ante una organización internacional o de estos ante un Estado miembro.”*³¹

El artículo 29 del Reglamento General del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Diplomático de Bolivia, señala que el objeto de las misiones diplomáticas es mantener y promover las relaciones de Bolivia, con los Estados y Organismos ante los cuales realizan funciones, velando por el prestigio y protegiendo derechos e intereses tanto del Estado como de los ciudadanos bolivianos. Pueden ser permanentes o eventuales y el número de sus integrantes dependen directamente de la cancillería del Estado Plurinacional y de las normas del Estado receptor.

En la Convención de Viena de las Naciones Unidas de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas se definen las funciones de una Misión Diplomática:

- *“Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor;*
- *Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional;*
- *Negociar con el Estado receptor;*

³⁰CAHIER, Philippe. Derecho Diplomático Contemporáneo. Madrid España. Editorial Rialp S.A. 1965. 112 p.

³¹TRIGO Gandarillas, Carlos. Manual de Derecho Diplomático Teoría y Práctica. Segunda Edición. La Paz Bolivia. Editorial DRUCK s.r.l. 2008. 90 p.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

- *Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante;*
- *Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor.*³²

Los diferentes tipos de misiones diplomáticas se enumeran en el título cuarto, artículo 22, del Reglamento Orgánico del Servicio de Relaciones Exteriores (Decreto Supremo N° 24037 de 27 de junio de 1995). Se puntualiza que las representaciones oficiales del Estado Plurinacional en el exterior son: las Embajadas, Misiones Permanentes ante Organismos Internacionales, Consulados y Misiones Especiales.

2. Definición y Clasificación de los Cónsules

2.1 Definición de Cónsul

En el caso de la Institución Consular, a diferencia de la diplomacia, el término Cónsul no responde a un mismo significado conceptual a lo largo de su evolución histórica, en razón de las formas de su establecimiento y del contenido funcional.

La dificultad conceptual surge, en primer lugar, de un problema terminológico, en cuanto que la denominación no es única utilizándose indistintamente la expresión Institución Consular como la de Cónsul, para la misma realidad social, y ello porque, históricamente, el Cónsul encarna la propia institución, no ocurre, por lo tanto como con la Institución de la Diplomacia, cuyo concepto se destaca con independencia del de las personas que ejercen la actividad diplomática (agentes diplomáticos).

En segundo lugar se debe a que la caracterización está determinada por las funciones que sean ejercidas por el Cónsul y la oficina consular y éstas varían, según las circunstancias y necesidades históricas de tiempo y lugar; ello revela, también, que se trata de un concepto de nivel de abstracción distinto del de diplomacia. Todo esto imposibilita elaborar una noción de “lo consular” y no solamente debido a la menor atención que el estudio del Derecho Consular prestó históricamente a la doctrina. Lo que ha supuesto que en la actualidad aún quede un buen número de problemas teóricos por resolver.

³² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. Viena Austria. 1961. Artículo 3.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

De acuerdo con el autor Eduardo Villariño Pintos, algunas concepciones tienden a fijarse en el aspecto de la actividad interna de los Cónsules, mientras que otras consideran más relevante su actividad internacional, en ambos casos éstas eluden la necesidad de una definición comprensiva de uno y otro aspecto. Es por esta razón que surge la idea de que se debe renunciar a todo esfuerzo de unificación y partir de la observación de que el Cónsul es actualmente un órgano del Estado al que se le atribuyen algunas funciones específicas de la vida de relación internacional y que, por otra parte, está llamado a ejercer en el territorio del Estado extranjero algunas atribuciones propias de los órganos internos. Se considera que se debe atender a lo que se establezca en los Tratados y que a falta de ellos o de una codificación de Derecho Consular, el Cónsul debe ser definido de acuerdo con las regulaciones nacionales de cada país.

Otro motivo por el cual existe una amplia diversidad conceptual sobre la naturaleza de la Institución Consular, es el de la distinta consideración de la condición de Cónsul. Pese a que se desecha su calificación como Ministro Público, es decir como agente diplomático, postura aún defendida en el siglo XIX, pero propia del periodo anterior a la aparición de la diplomacia permanente, en que los Cónsules llegaron a ser verdaderos agentes políticos, en la actualidad continúa el debate para determinar de manera positiva el concepto de Institución Consular. Ya en el siglo XIX se considera al Cónsul como un agente oficial con funciones de protección de los intereses del Estado que le envía (intereses no políticos) o para prestar todos los servicios internacionales distintos de los que presta el agente diplomático. Hasta el siglo XX se considera al Cónsul como un agente mercantil o comercial, para proteger los intereses comerciales de sus nacionales, negándosele, incluso, como en los países anglosajones, todo tipo de estatuto particular, a menos que fuese reconocido convencionalmente.

En realidad el problema no es si se considera al Cónsul como órgano público del Estado que lo instituye, el problema es si tiene o no la condición de órgano representativo del Estado. Algunos autores afirman que un Cónsul es más un órgano de las actividades estatales (administrativas o jurisdiccionales) en el territorio de otro Estado, que un órgano de las relaciones internacionales verdaderas y propias.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

En conclusión se llega a la idea de que si bien los Cónsules no tienen carácter representativo, ni rango de Ministros Públicos, tanto los honorarios como los rentados poseen un carácter público reconocido, el de mandatario oficial (se le atribuye al Cónsul doble carácter oficial, el que tiene del Estado que le nombra y el del Estado donde cumple sus funciones), de un Estado extranjero, encargado de una misión de interés público. Son funcionarios públicos del Estado expresamente encargados en el exterior de la tutela de los propios nacionales y como tales se encuentran bajo la protección del Derecho Internacional y gozan de las garantías necesarias para desempeñar sus funciones.

Sólo se debe negar el carácter representativo de un Cónsul, si por representativo se entiende el poder de representar al Estado enviante en la totalidad de sus relaciones internacionales y de negociar compromisos internacionales en su nombre, pero no podrá negar si se quiere con ellos dar a entender que el Cónsul no es representante oficial de su Estado. Debe ser reconocido como representante del Estado aquel cuyos actos son conocidos como actos del Estado mismo o de uno de sus órganos, y los consulados son órganos del Estado para sus relaciones exteriores, el Cónsul es, por tanto, representante del Estado enviante dentro del ejercicio de sus funciones, ya que no puede discutirse que, en sus contactos con las autoridades del Estado de residencia, él actúa en su calidad de órgano oficial, y que cuando protege a nacionales del Estado enviante no se trata de una persona privada, sino que ejerce una de las prerrogativas soberanas de este Estado.

Autores españoles definieron al Cónsul como un funcionario en el exterior que continúa más allá de las fronteras de su Estado una peculiar organización administrativa que representa a un Estado, pero no en cuanto poder político sino en cuanto estructura concreta a través de un sistema administrativo y político del que son órganos.

Según un diccionario de Derecho Internacional se define al Cónsul como: *“Agente oficial, sin carácter diplomático, que un Estado acredita ante otro, con el fin de proteger en el Estado receptor sus intereses y los de sus nacionales”*³³

Esta doctrina española también define al consulado como un órgano unipersonal, de competencia territorialmente limitada, general y activa de la administración en el exterior, con personas y local protegidos con status internacional acreditado y admitido para la aplicación

³³VASCO, Miguel. Diccionario Derecho Internacional. Quito Ecuador. Editorial I.G.V. 2004. 142 p.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

de su propio ordenamiento jurídico, en un distrito definido, en la medida en que lo conviene o autoriza el ordenamiento receptor y para colaborar con las autoridades locales con la finalidad de atender los bienes y derechos de las personas naturales y morales connacionales del mandante, así como los intereses del Estado que lo nombra.

“El consulado es una institución jurídico-internacional que consiste en el establecimiento de un órgano de la administración pública de un Estado (oficina consular), específico para su actividad en el exterior, en el territorio de otro, por acuerdo entre ambos, con el objeto principal de asistir y proteger a sus nacionales y posibilitarles, en la medida de lo permitido por el Derecho Internacional y el Estado de residencia, el ejercicio de sus derechos ciudadanos y el regirse por su ordenamiento jurídico, ocupándose, asimismo, de la protección de los intereses del Estado enviante, y prestar los servicios que puedan solicitar los nacionales del Estado de residencia u otras personas que en éste se encuentren; procurando, en todo ello, fomentar y desarrollar las relaciones mutuas”³⁴.

2.2 Clases de Cónsules

Cónsul Rentado: A éstos también se los conoce como Cónsules Missi, profesionales o de carrera. Éstos deben ser nacionales del Estado que los envía y para su nombramiento se debe seguir las normas del Derecho Interno. Están sometidos a las normas de su país y forman parte esencial del Cuerpo Consular. En cuanto a las funciones del Cónsul este cumple la totalidad de las funciones asignadas en el Reglamento Consular.

También se enfoca a la función consular rentada como el conjunto de oficinas consulares que mantiene un Estado en otro, por mutuo acuerdo, con el fin de que se cumpla las funciones acordadas de manera cuasi-universal en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

El cónsul rentado, al ser remunerado no puede ejercer otras actividades ajenas a la función consular, porque son funcionarios del servicio exterior de un Estado en la categoría consular.

³⁴VILARIÑO Pintos, Eduardo. Curso de Derecho Diplomático y Consular. Madrid España. Editorial Tecnos S.A. 1987. 113 p.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

Cónsul Honorario: *“Conocidos también por los nombres de Cónsules Electi o Comerciales. En cuanto a su nacionalidad, éstos pueden pertenecer a la nación donde ejercen sus funciones o a un tercer país. Sus funciones son limitadas y no están sujetos a las normas del Estado que los nombra”*³⁵.

Se puede definir a la función consular honoraria como *“la gestión contemplada dentro del espectro de las relaciones internacionales de los Estados, destinada a la realización de acciones administrativas, de navegación, y algunas de representación o negociación que permitan los instrumentos internacionales sobre la materia y las legislaciones de las partes integrantes de la relación, la misma que puede ser desempeñada por un nacional del Estado de envío, del Estado receptor o de un tercero, sin que reciba remuneración o renta salvo algunos derechos contemplados en el arancel consular del país de envío.”*³⁶

El origen de la función consular honoraria actual se encuentra dentro de los de la Institución Consular formando una parte primordial. Se puede afirmar que los primeros tiempos de la Institución tienen mayor parecido a la función consular honoraria que a la de carrera.

De acuerdo a Jaime Abrizqueta Martínez, en su obra “El Derecho Consular Internacional”, la actual Institución Consular Honoraria es la heredera directa del “*proxenos*” griego o de los “*protectori*” romanos. También establece la diferencia entre los Cónsules Electi y los actuales Cónsules Honorarios. Los primeros eran designados por las colonias nacionales de comerciantes, llamadas naciones, establecidas en territorio extranjero. Por otro lado los Cónsules Electi por el simple hecho de la elección eran considerados como tales por el Estado de envío y el Estado receptor. Los cónsules honorarios actuales son nombrados por el Estado, libremente, sin que signifique que en ocasiones las colonias de dicho Estado no puedan ser atendidas favorablemente en una propuesta al respecto. Un cónsul honorario para poder ejercer sus funciones requiere un nombramiento, aceptación por parte del Estado receptor, la carta patente y el exequátur.

³⁵SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional. México. Editorial Porrúa. 1977. 165 p.

³⁶ENDARA, José Iván. La Institución Consular. Quito Ecuador. Editorial Renato Arcos. 1989. 85 p.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

La función consular honoraria, conocida como tal, nace con la expansión de las relaciones consulares en el siglo XIX. En este tiempo se vivía una coyuntura significativa por el nacimiento de nuevos Estados, la intensificación de las relaciones entre éstos, la tendencia de los Estados a tener mayor participación en el extranjero, el incremento del movimiento comercial internacional.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los convenios consulares establecen la distinción entre función consular de carrera y honoraria, existiendo la tendencia, por parte de los países de mediana a buena condición económica, a establecer oficinas consulares rentadas. Por su parte, los Estados de pequeñas economías, en el deseo de contar con operación consular en el extranjero, amplían y fortalecen la Institución Consular Honoraria.

La función consular honoraria tiene importancia para los países que carecen de amplios recursos, especialmente presupuestarios. Las razones son: la imposibilidad de financiar un cónsul rentado en todas aquellas ciudades en las que son necesarios; el beneficio que puede producir tener en un consulado honorario a una persona con significación en el mundo comercial, industrial, cultural, o científico del lugar en la que tenga competencia dicha oficina consular. A ello se agrega la aceptación en la comunidad internacional de la función consular honoraria como mecanismo que permite a los países ampliar su red de relación y el consiguiente apoyo a sus nacionales y demás intereses.

Encargados de Asuntos Consulares Los Encargados de Asuntos Consulares son quienes dentro de una embajada, realizan las funciones consulares en esa ciudad. Como éstos funcionarios están dentro del Escalafón Diplomático Nacional y para los fines de esta investigación se considerará a estos funcionarios como funcionarios consulares rentados, ya que ellos reciben un sueldo del Estado.

El Artículo Primero de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 define como funcionario consular a *“toda persona, incluido el jefe de oficina consular, encargada con ese carácter del ejercicio de funciones consulares.”*³⁷

En la misma Convención se establece que las funciones consulares deben ser ejercidas por las oficinas consulares, pero que también las pueden ejercer las misiones diplomáticas.

³⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Viena Austria. 1963. Artículo 1.

CAP II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INSTITUCIÓN CONSULAR

En el Capítulo cuarto de la Convención se vuelve a tocar el tema; esta vez determinan que es libre decisión de un Estado si establece o acepta agencias consulares dirigidas por agentes consulares que no hayan sido designados como jefes de oficina consular por el Estado que envía.

El Artículo 70 del Cuarto Capítulo describe el ejercicio de funciones consulares por las misiones diplomáticas:

1. *“Las Disposiciones de la presente Convención se aplicarán también, en la medida que sea precedente, al ejercicio de funciones consulares por una misión diplomática.*
2. *Se comunicará al Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor o a la autoridad designada por dicho Ministerio los nombres de los miembros de la misión diplomática que estén agregados a la sección consular o estén encargados del ejercicio de las funciones consulares en dicha misión.*
3. *En el ejercicio de las funciones consulares, la misión diplomática podrá dirigirse:*
 - a. *A las autoridades locales de la circunscripción consular.*
 - b. *A las autoridades centrales del Estado receptor, siempre que lo permitan las leyes, los reglamentos y los usos de ese Estado a los acuerdos internacionales aplicables.*
4. *Los privilegios e inmunidades de los miembros de la misión diplomática a los que se refiere el párrafo 2 de este artículo, seguirán rigiéndose por las normas de derecho internacional relativas a las relaciones diplomáticas.”*³⁸

³⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Viena Austria. 1963. Artículo 70.

Capítulo III: Función y normativa del Régimen Consular.

1. Funciones de los Consulados

El carácter históricamente cambiante y su amplia variación de unos Estados a otros, son las principales razones por las cuales la función consular ofrece bastantes dificultades para su delimitación. Todo esto se debe a una evolución histórica en la que los funcionarios consulares han ido modificando, la índole y el alcance de sus funciones, perdiendo otras.

La naturaleza esencial de la función consular, es un intento por continuar la acción de la administración de un Estado fuera de sus fronteras, como consecuencia de la necesidad que este tiene de ejercitar determinados derechos y cumplir determinadas obligaciones en relación a sus propios nacionales; esta naturaleza introduce un factor esencialmente variable en la concreción de esas funciones.

La función consular se caracteriza por ejercerse ante las autoridades locales de un Estado (provincia, departamento, o estado), a diferencia de la función diplomática que se ejerce ante las autoridades centrales en la sede de gobierno.

En el Diccionario Diplomático Iberoamericano se define a las funciones consulares como aquellas que, dentro de los límites permitidos del Estado receptor, buscan prestar protección y auxilio a los nacionales del Estado de envío.

En el quinto artículo de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 se especifican las siguientes funciones:

- 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 el 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 vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor, informar al respecto al gobierno del Estado que envía y proporcionar datos a las personas interesadas.*

CAP III: FUNCIÓN Y NORMATIVA DEL RÉGIMEN CONSULAR

- d) *Extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, y visados o documentos adecuados a las personas que deseen viajar a dicho Estado*
- e) *Prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas.*
- f) *Actuar en calidad de notario, en la de funcionario de registro civil y en funciones similares y ejercitar otras de carácter administrativo, siempre que no se opongan las leyes y reglamentos del Estado receptor.*
- g) *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 produzca en el territorio del Estado receptor.*
- h) *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 se requiera instituir para ellos una tutela o una curatela.*
- i) *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 lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos o intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente.*
- j) *Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales y diligenciar comisiones rogatorias de conformidad con los acuerdos internacionales en vigor y, a falta de los mismos, de manera que sea compatible con las leyes y reglamentos del Estado receptor.*
- k) *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.*
- l) *Prestar ayuda a los buques y aeronaves a que se refiere el apartado de este artículo y también a sus tripulaciones*
- m) *Recibir declaración sobre el viaje de esos buques, examinar y refrendar los documentos de abordaje 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*

CAP III: FUNCIÓN Y NORMATIVA DEL RÉGIMEN CONSULAR

se planteen entre el capitán, los oficiales y los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía”³⁹.

En los artículos 6, 7 y 8 de la misma Convención se detallan las funciones consulares en situaciones especiales como ser:

- Ejercicio de funciones consulares fuera de la circunscripción consular; en la cual se establece que el funcionario consular podrá, con el consentimiento del Estado receptor, ejercer sus funciones fuera de su circunscripción consular.
- Ejercicio de funciones consulares en terceros Estados; explica que el Estado que envía podrá, después de notificarlo a los Estados interesados y salvo que uno de éstos se oponga expresamente a ello, encargar a una oficina consular establecida en un Estado, que asuma el ejercicio de funciones consulares en otros Estados.
- Ejercicio de funciones consulares por cuenta de un Tercer Estado; indica que una oficina consular del Estado que envía podrá, previa la adecuada notificación al Estado receptor y siempre que éste no se oponga, ejercer funciones consulares por cuenta de un Tercer Estado, en el Estado receptor.

En el Reglamento Consular Boliviano se especifican los deberes, atribuciones y responsabilidades de los funcionarios consulares en tres capítulos diferentes; los cuales se explicarán a continuación.

En el tercer capítulo, acerca de los funcionarios consulares, expone que éstos están *“encargados de fomentar y promover el Comercio en el distrito de jurisdicción, prestar protección a la persona, intereses y bienes de los nacionales bolivianos; velar por el cumplimiento de tratados y convenios suscritos entre Bolivia y el país donde se hallan acreditados, así como por la imagen, prestigio y dignidad de la República; proporcionar al Ministerio de Relaciones Exteriores informaciones fidedignas obtenidas en el país de residencia que puedan interesar en el progreso y bienestar del país, particularmente en materia comercial, industrial, sanitaria, educacional, científica, jurídica, vial, laboral y cultural y difundir el conocimiento de Bolivia para la atracción del turismo”⁴⁰.*

³⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Viena Austria. 1963. Artículo 5.

⁴⁰ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Reglamento Consular D.S 22243. La Paz Bolivia. 1989. Artículo 8.

CAP III: FUNCIÓN Y NORMATIVA DEL RÉGIMEN CONSULAR

En el décimo capítulo, sobre atribuciones de los funcionarios consulares se especifican las siguientes:

- a) *“Reclamar a su favor las prerrogativas y exenciones que les correspondan por tratados y convenciones celebradas entre el Estado Plurinacional de Bolivia y los Estados que se hallen acreditados. En su defecto, las que se conceden generalmente en el país de su residencia a los representantes consulares de igual jerarquía o aquellas que sean concedidas por reciprocidad.*
- b) *Reclamar la inviolabilidad de la Oficina Consular, y la Independencia de los actos propios del cargo que ejercen.*
- c) *Velar por el cumplimiento de los Tratados, Convenciones y demás estipulaciones celebradas por el Estado Plurinacional de Bolivia, y dar aviso al Ministerio de Relaciones Exteriores , cuando se presenten circunstancias que impidan u obstaculicen el cumplimiento de las leyes y reglamentos.*
- d) *Interceder en todo género de conflictos entre las autoridades locales y los nacionales bolivianos, e intervenir en las diferencias que ocurrieren entre éstos, para solucionarlas amigablemente.*
- e) *Reclamar y sostener en su caso, ante las autoridades competentes del lugar, el goce de los privilegios y exenciones que correspondan a los bolivianos por tratados vigentes.*
- f) *Ostentar en lugar visible del Consulado, el Escudo de Armas del Estado Plurinacional de Bolivia, e izar la bandera nacional en los días establecidos”.*⁴¹

Finalmente en el Capítulo trece, titulado “Deberes de los funcionarios consulares”, se enumeran los principales deberes de los funcionarios consulares que son:

- a) *“Deberes notariales. Testamentos, Registro Civil.*
- b) *Protección a ciudadanos e intereses bolivianos, Matrícula de residentes bolivianos, Inscripción militar.*
- c) *Deberes judiciales, Legalizaciones, Exhortos suplicatorios, Traducción de documentos, Sucesiones.*
- d) *Deberes comerciales y aduaneros, Aeronavegación.*

⁴¹ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Reglamento Consular D.S 22243. La Paz Bolivia. 1989. Artículo 36.

CAP III: FUNCIÓN Y NORMATIVA DEL RÉGIMEN CONSULAR

- e) *Deberes administrativos, Propaganda, Correspondencia consular, Informes.*
- f) *Pasaportes inmigración, Turismo.*
- g) *Contabilidad Consular, Recaudaciones, Arancel Consular, Rendición de Cuentas*⁴².

El primer inciso hace referencia al registro de los nacionales, los consulados cuentan con tipos de matriculación o registro para sus nacionales y estos no se limitan a contadas informaciones personales. Algunos registros pueden contener incluso las actividades profesionales de un individuo y otros antecedentes personales positivos o negativos.

Este registro ayuda al Estado extranjero a saber exactamente quiénes y cuántos son los residentes, sus condiciones socioeconómicas, etc. Pero principalmente facilita su identificación como extranjero con derecho a beneficios que la ley y convenios internacionales le puedan otorgar.

Utilizando el registro como base, un consulado puede otorgar certificaciones consulares de importancia para los solicitantes. Éstos van desde certificados de nacionalidad, hasta el estado civil. También se inscriben nacimientos, matrimonios y defunciones.

En lo referente a seguridad y protección del ciudadano boliviano y sus intereses, se refiere a la protección jurídica que brinda a sus compatriotas, la asistencia material, la vinculación patriótica con ellos, el estímulo a los núcleos familiares, las asociaciones culturales, sociales deportivas, todas ellas que se traducen en la alta función social y nacional que desempeñan.

El registro para el Servicio Militar se da porque ningún Estado se quiere privar de la posibilidad de rescatar los recursos humanos nacionales aunque se encuentren en el exterior del país o hubieran nacido en otro Estado, pero de padres nacionales suyos. Nada de esto se detalla en la Convención de 1963, aunque en el Derecho Consuetudinario, este problema lo soluciona discretamente el país interesado en esos recursos humanos y cuenta con la conscripción voluntaria de los jóvenes afectados.

El inciso C de las atribuciones del Cónsul hace referencia a que se deben ejercer funciones vinculadas con la atribución jurisdiccional por delegación judicial del Estado acreditante, el objetivo es buscar que se ejecuten extraterritorialmente los actos del proceso civil. Estos

⁴² MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Reglamento Consular D.S 22243. La Paz Bolivia. 1989. Artículo 52.

CAP III: FUNCIÓN Y NORMATIVA DEL RÉGIMEN CONSULAR

actos comprenden desde la notificación de actos judiciales, hasta la ejecución de cartas rogatorias o también llamadas exhortos suplicatorios.

En lo que concierne a sucesiones esta función se delega también en la Convención de 1963. Se puede decir que es una de las funciones que acompañó a los Cónsules a lo largo de toda su historia; es por esta razón que existen numerosos tratados y convenios bilaterales que regulan esta materia.

La función de aeronavegación se nombra también en la Convención de 1963. En estos casos el Cónsul tiene la función de controlar e inspeccionar las aeronaves de su nacionalidad, asistir las y tiene el derecho de recibir informaciones concretas de las autoridades locales.

Con el término propaganda se refiere a que debe participar activamente en la difusión de todas las manifestaciones de cultura y valores de su país.

Respecto al inciso F de pasaportes, este se refiere a que el Cónsul está en la obligación de otorgar pasaportes u otros documentos de viaje a todos los ciudadanos de la nacionalidad del Cónsul. Para conseguir estos documentos el interesado tiene que demostrar con pruebas su nacionalidad. En el caso de que el ciudadano no cuente con recursos financieros, el Cónsul le puede extender un salvoconducto, que tiene la misma función de un pasaporte; o un pasaporte en hoja.

En el caso de la inmigración, el Cónsul puede otorgar visas, en el caso de que la legislación de Estado enviante lo exija. Para que esta visa pueda procesarse el cónsul puede exigir la presentación de un certificado policial local de buenos antecedentes, para evitar el ingreso de posibles delincuentes. En el caso de que no existan relaciones diplomáticas entre dos países, los extranjeros consulados pueden encargarse de la extensión de visas de cortesía pertinentes, en pasaportes extranjeros diplomáticos, consulares, especiales y de servicio.

2. Normativa de la Actividad Consular

Debido al desarrollo de la actividad consular en el siglo XIX por las razones anteriormente explicadas, surge la necesidad de reglamentar las normas del Derecho Internacional referentes a los Cónsules.

CAP III: FUNCIÓN Y NORMATIVA DEL RÉGIMEN CONSULAR

Con la Convención sobre Agentes Consulares de la Habana en 1928 el Derecho Consular comenzó a adquirir más importancia.

Carlos Trigo nombra a las instituciones que a su parecer son las que contribuyeron significativamente a la codificación consular, entre ellas se encuentran: el Instituto de Derecho Internacional (Gandeban Bélgica 1873), la Asociación de Derecho Internacional (Londres 1873), el Instituto Americano de Derecho Internacional (1915), etc.

A continuación se explicarán detalladamente las Convenciones, Acuerdos, Reglamentos y Leyes que norman al Régimen Consular, tanto a nivel internacional, como nacional.

2.1. Convención de Caracas de 1911 (acuerdo sobre Cónsules)

Esta Convención se firmó en Caracas Venezuela el 18 de Julio de 1911 y fue ratificada por el Gobierno de Bolivia, mediante ley del 24 de octubre de 1912.

Los Estados que firmaron este acuerdo en un principio fueron Bolivia, Ecuador, Perú Colombia y Venezuela.

Este es el primer acuerdo multilateral de Cónsules, realizado después de la Primera Guerra Mundial.

En el primer Artículo se especifica que los Estados Contratantes podrán mantener Cónsules en las ciudades y plazas comerciales de las otras y en los puertos abiertos en ellas al comercio extranjero, en todas aquellas que el Estado considere conveniente.

Esta Convención acuerda que los Cónsules no gozan de carácter diplomático y a diferencia de las siguientes Convenciones, no permite que se ejerzan las funciones diplomáticas, conjuntamente con las consulares. Es dentro de este mismo artículo (Art. 3), que hace aclaraciones sobre la inviolabilidad de los consulados, más no las casas de los funcionarios consulares cuando la autoridad encuentre necesario allanarlas conforme a la Ley. Los cónsules se declaran independientes del Estado en cuyo territorio residen. También se exonera a los cónsules en todo lo relativo a servicios personales o atribuciones que se impongan en el país de su residencia.

El Cuarto artículo de este acuerdo somete a los Cónsules a las leyes y autoridades del país de su residencia, aclarando que es en todo aquello en que no tenga una especial exención por este Acuerdo o por Tratados Públicos.

Entre las atribuciones principales de los Cónsules se encuentran las siguientes: Si es que el Cónsul siente que se cometen perjuicios en contra del comercio de su país o que se comete cualquier abuso contra autoridades o empleados de su Estado, este se encuentra en la obligación de contactar al agente diplomático de su nación para que éste presente la queja ante el Gobierno General, o caso contrario hacerlo él mismo en persona. Presentarse por sus compatriotas en los casos que fueran necesarios. Acompañar y colaborar a los buques de su nación en todo lo que necesiten para el despacho de sus mercaderías. Recibir las protestas que cualquiera de los individuos de su Nación tengan a bien hacer sobre asuntos mercantiles. Realizar el papel de árbitro y componer de manera amigable y extrajudicialmente las diferencias que se susciten entre sus compatriotas sobre asuntos mercantiles, siempre y cuando ellos se sometan voluntariamente a este arbitraje. El documento en el que se encuentre la decisión del cónsul tendrá carácter de documento público y será de carácter obligatorio para las partes interesadas.

Todos los Estados Contratantes ratificaron este acuerdo, sin embargo Colombia no lo publica en su Colección de Tratados Vigentes. Bolivia mantiene este acuerdo con los países citados.

2.2. Convención de La Habana de 1928 sobre Agentes Consulares

*“Ésta Convención constituye el tratado multilateral aún vigente, cuya eficacia en teoría y práctica han pesado indiscutiblemente en el Convenio de Viena de 1963, tal como se desprende de la redacción del Proyecto, tanto por el relator especial como por el resto de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas.”*⁴³

En la Primera Sección se norma el nombramiento y las atribuciones de los cónsules. Los Estados pueden nombrar en el territorio de los otros, con su consentimiento, cónsules que representen y defiendan allí sus intereses comerciales e industriales y para prestar asistencia y protección a sus nacionales.

Como en la Convención de Viena de 1963, se declara que un Cónsul no puede ser reconocido como tal, sino hasta haber presentado su Carta Patente y por consiguiente recibir su Exequátur.

⁴³ TRIGO Gandarillas. Manual de Derecho Consular Teoría y Práctica. Segunda Edición. Editorial Juventud. 2004. 107 p.

CAP III: FUNCIÓN Y NORMATIVA DEL RÉGIMEN CONSULAR

En el Artículo décimo declara que los Cónsules deben ejercer las funciones que les delegue la ley de su Estado, sin perjuicio de la legislación del Estado donde desempeñen su cargo.

A diferencia de la Convención de Caracas de 1911, en esta Convención sí se permite que en el caso de que se acredite debidamente, reunir la representación diplomática y la función consular. Siempre que el Estado acreditante lo consienta.

Entre las prerrogativas de los Cónsules, detalladas en la segunda sección de la Convención, dispone que a falta de un Convenio especial entre dos naciones, los agentes consulares no podrán ser detenidos ni procesados, salvo en los casos en que se los acuse de la comisión de un hecho calificado por la legislación local de delito.

Se los libra de los actos ejecutados con carácter oficial en los límites de su competencia. En el caso de que algún ciudadano presente una queja de algún Cónsul a su gobierno, éste se la hará conocer por la vía diplomática.

Esta Convención reitera la inviolabilidad de la residencia del Cónsul y de las oficinas consulares. También declara confidencial los documentos u objetos dentro de la oficina consular.

En el caso de que algún acusado o condenado por algún delito se refugie en el consulado, éste se encuentra en la obligación de entregarlo a las autoridades locales.

La Tercera Sección trata el tema de la suspensión y del fin de las funciones consulares. Se suspenden las funciones por enfermedad o licencia y cesan en caso de fallecimiento, jubilación, retiro o dimisión y por la cancelación del exequátur.

Esta convención fue firmada el 20 de febrero de 1928 por los delegados de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

De todos estos Estados, son dos los que tienen reservas sobre alguno de los artículos. Éstas se presentaron al momento de firmar la Convención. En primer lugar Venezuela, su reserva es respecto a la coincidencia de funciones diplomáticas y consulares en una misma persona. Fundamentó esto explicando que es contraria completamente a la tradición mantenida desde su establecimiento, hasta la fecha y es por eso que no se admite en forma alguna. El segundo Estado en presentar una reserva fue República Dominicana. Ellos negaron su

aprobación a varios artículos y a algunos términos, Estados Unidos no aceptó su reserva y es por esta razón que la convención no se aplica entre estos países.

2.3. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963

Se abrió a la firma el 24 de abril de 1963 y entró en vigor desde el 19 de marzo de 1967. Bolivia suscribió ésta Convención el 6 de agosto de 1963 y la ratificó mediante Decreto Supremo 09384 el 10 de septiembre de 1970.

Su ámbito de aplicación es el de las relaciones consulares entre Estados, quienes son los únicos sujetos que en la actualidad, mantienen estas relaciones.

Está dividida en Capítulos y éstos, a su vez, en Secciones, que se ocupan de las relaciones consulares en general. El primer Capítulo explica el establecimiento, ejercicio y terminación de las funciones consulares; el Segundo, es sobre el status de la oficina consular y del de sus miembros; el Tercero hace referencia al régimen de los funcionarios consulares honorarios y de las oficinas por ellos dirigidas; en el Cuarto Capítulo se encuentran las disposiciones generales y en el Quinto las disposiciones finales.

Esta Convención como plantea Vilariños, *“se basa principalmente, en el Derecho Consuetudinario y en las normas convencionales de los convenios bilaterales más ampliamente generalizados”*⁴⁴.

Dentro de la Comunidad Internacional, esta Convención tiene el carácter de general y básico para las relaciones consulares.

En el Primer Artículo se precisa las definiciones de conceptos básicos para evitar dobles interpretaciones, entre ellas, las más importantes son:

- *“Oficina Consular”, todo consulado general, consulado, viceconsulado o agencia consular;*
- *“Circunscripción Consular”, el territorio atribuido a una oficina consular para el ejercicio de las funciones consulares;*
- *“Jefe de Oficina Consular”, la persona encargada de desempeñar tal función.”*⁴⁵

⁴⁴ VILARIÑO Pintos, Eduardo. Curso de Derecho Diplomático y Consular. Madrid España. Editorial Tecnos S.A. 1987. 138 p.

CAP III: FUNCIÓN Y NORMATIVA DEL RÉGIMEN CONSULAR

Lo primero que se establece en el Primer Capítulo es que para que se dé el establecimiento de relaciones consulares, debe existir consentimiento mutuo entre ambas partes. También se aclara que si se rompen las relaciones diplomáticas entre ambos países, eso no significa que se rompan las relaciones consulares.

Respecto a las oficinas consulares, aclara que para abrir una de éstas se necesita consentimiento del Estado receptor, también especifica que se necesita autorización para abrir un viceconsulado o una agencia consular en una localidad diferente de aquella en la que radica la misma oficina consular.

Las funciones consulares ya se detallaron en el Capítulo anterior.

En el Artículo 9 se distinguen cuatro categorías diferentes de jefes de oficina consular: Cónsules Generales, Cónsules, Vicecónsules y Agentes Consulares.

Los jefes de oficina consular deben ser nombrados por el Estado que los envía y deben ser admitidos al ejercicio de sus funciones por el Estado receptor. Éste Jefe de oficina debe ser provisto por una carta patente, otorgada por el Estado que lo envía, en él se indicará su nombre completo, su clase y categoría. Si este Jefe de oficina es aceptado por el Estado receptor, se le debe entregar un Exequátur y si el Estado se niega a darle el Exequátur no está obligado a comunicar los motivos de su negativa.

El Artículo 17 trata del cumplimiento de actos diplomáticos por funcionarios consulares. Esto se da en el caso de que el Estado que envía no tenga misión diplomática y no esté representado por un tercer Estado; en este caso se podrá autorizar a un funcionario consular, con el consentimiento del Estado receptor y sin que ello afecte su status consular, a que realice actos diplomáticos.

El número de miembros que debe tener una oficina consular depende directamente del Estado enviante, siempre y cuando el número sea razonable y el Estado receptor lo apruebe.

La Segunda Sección explica en que situaciones se da la terminación de las funciones consulares. Son tres casos detallados:

⁴⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Viena Austria. 1963. Artículo 1.

CAP III: FUNCIÓN Y NORMATIVA DEL RÉGIMEN CONSULAR

- *“Por la notificación del Estado que envía al Estado receptor de que se ha puesto término a sus funciones;*
- *Por la revocación del exequátur;*
- *Por la notificación del Estado receptor al Estado que envía de que ha cesado de considerar a la persona de que se trate como miembro del personal consular⁴⁶.*

El Artículo 27 de la Segunda Sección da los posibles escenarios si se da la situación de ruptura de las relaciones consulares entre dos Estados. Explica que dada esa situación el Estado receptor está en la obligación de respetar y proteger, incluso en caso de conflicto armado, a los locales consulares, los bienes de la oficina consular y sus archivos. El Estado enviante puede confiar a un tercer Estado la custodia de los locales y sus archivos, esto tiene que ser aceptado por el Estado receptor. También se le puede confiar a un tercer Estado, la protección de sus intereses y de los intereses de sus nacionales.

El Segundo Capítulo toca el tema de las facilidades, privilegios e inmunidades que tienen los miembros de una oficina consular. Como señala en su Artículo 30 el Estado receptor tiene que facilitar al Estado que envía los locales necesarios para establecer una oficina consular o ayudarlo a conseguirlo de alguna otra manera.

Una vez adquirido el local para establecer la oficina consular las autoridades del Estado receptor no podrán penetrar a sus locales, salvo previa autorización del jefe de la oficina consular. La oficina consular y la residencia del jefe de la oficina consular de carrera, están libres de todos los impuestos y gravámenes nacionales regionales y municipales; excepto por el pago de servicios prestados. Los archivos y documentos consulares son inviolables dondequiera que se encuentren.

Los funcionarios consulares cuentan con libertad de tránsito, libertad de comunicación, también tienen la libertad de comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Si un compatriota se encuentra arrestado, detenido o en prisión preventiva el funcionario consular tiene la libertad de visitarlo, conversar con él; sin embargo los funcionarios consulares se deben abstener de intervenir a favor del nacional detenido cuando éste se oponga expresamente a ello.

⁴⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Viena Austria. 1963. Artículo 25.

CAP III: FUNCIÓN Y NORMATIVA DEL RÉGIMEN CONSULAR

En el caso de que se dé alguna defunción, naufragio o accidente aéreo, el Estado receptor está en la obligación de comunicarse con el consulado de la jurisdicción correspondiente a la brevedad posible para que éste realice los debidos procedimientos de información a su Estado y sobre las medidas a seguir en cada una de estas situaciones.

En la Segunda Sección, del Capítulo Dos se determina que un funcionario consular no puede ser detenido ni puesto en prisión preventiva, a menos que se trate de un delito grave y por decisión de la autoridad judicial competente.

El funcionario consular y los miembros de su familia que vivan en su casa estarán exentos de todas las obligaciones prescritas por las leyes y reglamentos del Estado relativas a inscripción de Extranjeros y al permiso de residencia. En el Capítulo Tercero también se habla sobre exención aduanera, plantea que se permitirá la entrada con exención de todos los derechos de aduana de los artículos que se destinen al uso oficial de una oficina consular dirigida por un funcionario consular honorario.

Lo más relevante, en cuanto a la presente investigación, se encuentra en el Capítulo Tercero de la Convención (Régimen aplicable a los funcionarios consulares honorarios y a las oficinas consulares dirigidas por los mismos); se encuentra en el Artículo 68 donde postula que todo Estado podrá decidir libremente si ha de nombrar o recibir funcionarios consulares honorarios.

El Capítulo cuarto hace referencia a las disposiciones generales, que se utilizaron para explicar el subcapítulo de los Encargados Consulares, también decreta que los Estados receptores no harán discriminación alguna entre los Estados al aplicar las disposiciones de la Convención, y el Quinto a las disposiciones finales.

2.4. Ley del Servicio de Relaciones Exteriores (Ley 1444)

Esta ley se promulgó el 15 de febrero de 1993 durante el Gobierno de Jaime Paz Zamora. Sirve para regular tanto al Régimen Consular como al Diplomático. A continuación se realizara una descripción de la misma enfatizando los puntos que favorezcan a esta investigación.

En el Primer Capítulo de las Disposiciones Generales se explica que *“el Servicio de Relaciones Exteriores es el instrumento destinado a la ejecución de la Política Exterior del Estado boliviano; compuesto por funcionarios, capacitados profesionalmente, como integrantes del Ministerio de*

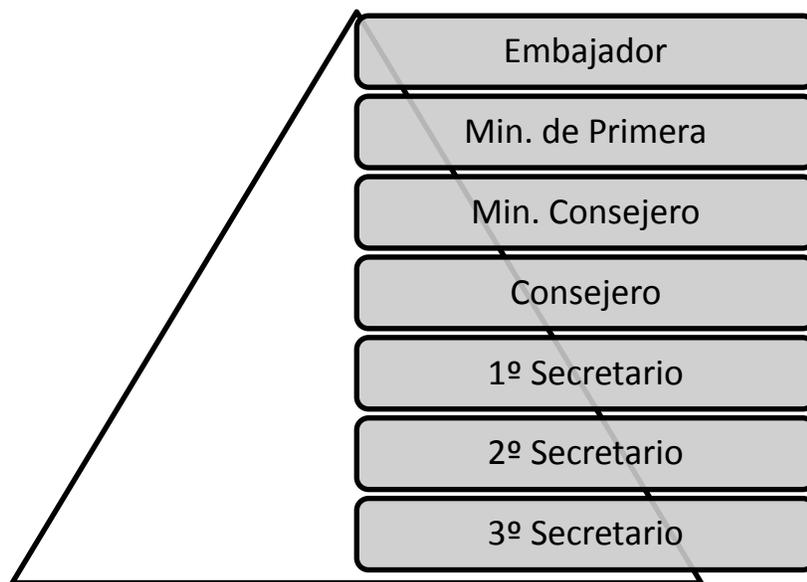
CAP III: FUNCIÓN Y NORMATIVA DEL RÉGIMEN CONSULAR

*Relaciones Exteriores tanto en el país como en el exterior y organizados en la estructura diplomática que garantiza la presente ley y sus reglamentos. Su misión es preservar y resguardar la soberanía e intereses de Bolivia ante la comunidad internacional, así como analizar, planificar, coordinar, centralizar y ejecutar la Política Exterior del Estado Plurinacional.*⁴⁷

Especifica que el Servicio de Relaciones Exteriores debe contar con funcionarios especializados en las diferentes áreas que requiere la Política Exterior del País.

Establece la escala jerárquica para conocer cual es el rango que uno tiene dentro del Servicio de Relaciones Exteriores:

Cuadro N° 3: Escala Jerárquica del Escalafón Diplomático Consular

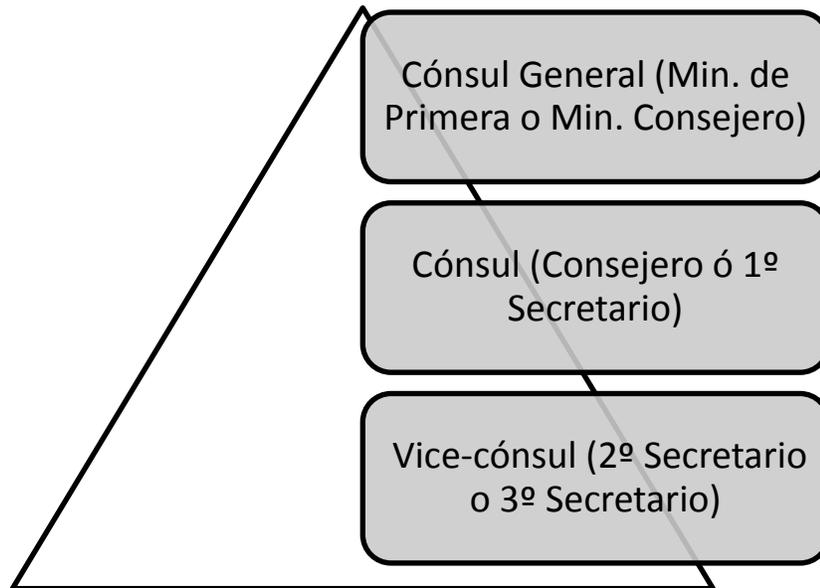


Fuente: Elaboración Propia

Para poder Cumplir funciones consulares los funcionarios del Servicio de Relaciones Exteriores deben utilizar la siguiente equivalencia:

⁴⁷ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Ley del Servicio de Relaciones Exteriores, Ley n° 1444. La Paz Bolivia. 1993. Artículo 1.

Cuadro N° 4: Equivalencia de Funcionarios Diplomáticos que cumplen funciones Consulares



Fuente: Elaboración Propia

En el Segundo Título, del Primer Capítulo que trata sobre el Ministerio de Relaciones Exteriores, puntualizan sus funciones que son las de estudiar, planificar, centralizar, coordinar, desarrollar, ejecutar y evaluar la Política Exterior del Estado Plurinacional de Bolivia. También se lo considera como el órgano central del Servicio de Relaciones Exteriores.

Entre las principales atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (Capítulo 2) destaco las siguientes:

1. Formular los lineamientos fundamentales de la Política Exterior boliviana.
2. Ejecutar la Política Exterior mediante las misiones diplomáticas, misiones especiales y Consulares.
3. Priorizar y efectuar cuanto esfuerzo y acción sean necesarios al logro del derecho inalienable boliviano a su reintegración marítima.
4. Proteger mediante misiones diplomáticas y consulares, los intereses del Estado y de los ciudadanos bolivianos en el extranjero.

En el Capítulo Tercero se recalca que todos los funcionarios diplomáticos y consulares están sujetos a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, Convención de

CAP III: FUNCIÓN Y NORMATIVA DEL RÉGIMEN CONSULAR

Viena Sobre Relaciones Consulares de 1963, y los Acuerdos Internacionales de los cuales Bolivia forma parte.

El Título Cuarto, Capítulo Dos, detalla las funciones de los integrantes del Servicio de Relaciones Exteriores:

1. *“Representar al Estado en el desempeño de su cargo o misión en el exterior.*
2. *Promover y defender los intereses del Estado en la Comunidad Internacional conforme a las normas del Derecho Nacional e Internacional. Velar por el prestigio del país y fomentar sus relaciones políticas, económicas y sociales y difundir su cultura con arreglo a las orientaciones y directivas emanadas del Gobierno de la Nación.*
3. *Cumplir funciones consulares de conformidad con el Reglamento Consular y el Derecho Internacional.”*⁴⁸

Entre las obligaciones de los integrantes del Servicio de Relaciones Exteriores me parece que debo resaltar dos, las cuales me parecen sobresalientes de acuerdo a este estudio. En primer lugar la de prestar juramento antes de asumir sus tareas, guardar fidelidad al Estado Plurinacional de Bolivia y a la Constitución Política del Estado. En segundo lugar defender el prestigio, dignidad e intereses del Estado y reclamar los derechos que le acuerden los tratados, leyes y los usos internacionales.

A cerca de los derechos de los funcionarios del Servicio de Relaciones Exteriores, se destacan la estabilidad en el Servicio de Relaciones Exteriores, o sea, que no se los puede separar de la Institución sin ningún motivo bien justificado, siempre y cuando éste haya ingresado al Servicio conforme la presente ley. También el derecho a ser designados, transferidos, promovidos y removidos de acuerdo con las disposiciones de la ley y sus reglamentos.

Sobre las prohibiciones de los funcionarios las principales para mí, son la de intervenir en la Política Interna del país extranjero en el que desempeñen sus funciones. Tampoco puede ejercerse ningún tipo de actividad comercial, profesional, o de gestión de intereses privados propios o ajenos, cuando estén en ejercicio de sus funciones.

⁴⁸ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Ley del Servicio de Relaciones Exteriores, Ley n° 1444. La Paz Bolivia. 1993. Artículo 16.

CAP III: FUNCIÓN Y NORMATIVA DEL RÉGIMEN CONSULAR

El tiempo estimado para que un funcionario del Servicio Exterior se quede trabajando en la Cancillería es de dos a tres años como máximo. En el exterior se puede estar cuatro años como máximo y tres años consecutivos como mínimo.

Los siguientes capítulos tratan de promociones, el escalafón, jubilaciones y demás disposiciones.

2.5. Reglamento Consular (D.S. 22243)

El Reglamento Consular se encuentra dentro del Decreto Supremo 22243 del 14 de Julio de 1989. Dentro de este Decreto se encuentran todos los Reglamentos del Ministerio de Relaciones Exteriores, como ser el Reglamento del Ceremonial Diplomático, Reglamento del Escalafón Diplomático Nacional, etc.

En el Primer Capítulo se enumeran las funciones del Servicio Consular, las cuales ya fueron explicadas anteriormente. En el Tercer Artículo del mismo Capítulo, se reitera que el Servicio Consular depende de la Cancillería del Estado Plurinacional de Bolivia y tiene como autoridades superiores al Ministro de Relaciones Exteriores, al Subsecretario General de Relaciones Exteriores y al Director General de Asuntos Consulares.

En el Segundo Capítulo realiza la equivalencia jerárquica del Servicio Consular con el Escalafón Diplomático:

Cuadro Nº 5: Equivalencia jerárquica del Servicio Consular con el Escalafón Diplomático

SERVICIO DIPLOMÁTICO	SERVICIO CONSULAR
Embajador de Carrera	Cónsul General
Ministro Consejero	Cónsul
Consejero	Cónsul Adjunto
Primer Secretario	Vicecónsul
Segundo Secretario	Agente Consular
Tercer Secretario	Auxiliar

Fuente: Elaboración Propia

Cualquier funcionario registrado en el Escalafón diplomático puede realizar actividades diplomáticas con esa equivalencia.

CAP III: FUNCIÓN Y NORMATIVA DEL RÉGIMEN CONSULAR

En el Capítulo Tercero se explica como toma posesión un Jefe de Misión Consular. Primero el funcionario debe tener una Letra Patente suscrita por el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia. Segundo el funcionario consular debe esperar sin poder ejercer sus funciones hasta habersele otorgado el Exequátur por parte del Estado Receptor. En el caso de que exista demora en la recepción de las Letras Patentes, los Jefes de Misión o el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto pueden solicitar el reconocimiento provisional del funcionario consular. Una vez posesionado en el cargo el funcionario consular debe avisar al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Jefe de Misión y a los Vicecónsules acreditados en el país de su residencia.

En el Capítulo Noveno se menciona que un Cónsul General realiza el papel de inspector de los consulados de su dependencia. Estas inspecciones se realizarán una vez al año y previa consulta o cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores así lo disponga. El Cónsul General puede sugerir al Ministerio de Relaciones Exteriores la conveniencia de crear, establecer o suprimir Consulados.

Sobre las prohibiciones (Capítulo XI), de los funcionarios consulares se encuentran: dar publicidad a la correspondencia que se mantiene con el Gobierno, utilizar para fines ajenos a su función pública los documentos o sellos oficiales. Los funcionarios consulares rentados tampoco pueden ejercer el comercio dentro o fuera de los límites de su distrito ni dedicarse a negocios mercantiles o industriales.

Todo lo relacionado a las funciones y atribuciones de los funcionarios contenidas en éste reglamento ya fueron explicadas anteriormente.

Capítulo IV: Determinación y Explicación sobre las principales falencias de la Actividad Consular

1 Responsabilidad del Cónsul

Si tomamos en cuenta que las responsabilidades del Cónsul están delimitadas de acuerdo a las funciones y responsabilidades que le otorga el Estado acreditante y de acuerdo a las normas del Estado receptor según las normativas internacionales como ser la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, diríamos que ya todo está dicho, pero lo importante es ver que las responsabilidades del Cónsul están escasamente delimitadas y especificadas en el Reglamentos Consular y en el Manual de Funciones.

Estas responsabilidades son en su mayoría de carácter económico, por el manejo de valores fiscales, moral, ética, profesional, política y en todas las demás ya establecidas en las normas en vigencia. Están limitadas ya que la reglamentación no contempla formas específicas de la responsabilidad ni de sanciones a ser aplicables ante estas, ya sea en Bolivia o en el caso de Cónsules honorarios en el país donde reside y bajo que normas.

Asimismo, las falencias en estas representaciones consulares son más notorias si analizamos las facultades conferidas a los Cónsules Honorarios, que son muy limitadas, el desconocimiento de las normas y poco apoyo a los connacionales.

Las responsabilidades del Cónsul Rentado u Honorario deberían estar claramente establecidas en el Reglamento Consular y el Manual de Funciones, pero las mismas son limitadas en el caso de funcionarios con designación política.

Al ser el Servicio Consular la rama especializada del Servicio Exterior y tener las responsabilidades de representar y proteger los intereses de nuestros connacionales en el exterior, en los límites señalados por el Derecho Internacional, este debería contar con un capítulo especial relativo a la responsabilidad.

2 Sanciones al mal ejercicio de los Cónsules

Las sanciones para los funcionarios consulares están establecidas en el Reglamento Consular que contemplan medidas disciplinarias por el detrimento del honor e intereses nacionales y por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Todo el capítulo XII del Reglamento Consular hace referencias a estas sanciones:

“Artículo 44.- El funcionario consular que faltare a sus deberes o que dentro o fuera del servicio ejecutase actos incompatibles con su cargo o con la confianza en él depositada, que importaren detrimento del honor o intereses nacionales, será sancionado con alguna de las medidas disciplinarias siguientes:

- a) Amonestación verbal del jefe inmediato;*
- b) Censura por escrito;*
- c) Suspensión en el ejercicio del cargo hasta 30 días, por la misión diplomática, sin goce de sueldo, con aviso al Ministerio de Relaciones Exteriores;*
- d) Suspensión de hasta 60 días por el Ministerio de Relaciones Exteriores sin goce de haberes;*
- e) Destitución inmediata por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las sanciones penales y civiles impuestas por los tribunales ordinarios de justicia.*

Artículo 45.- *Serán de motivo de amonestación y censura por escrito:*

- a) El abandono injustificado del puesto por mas de tres días hábiles;*
- b) Los errores u omisiones no graves causados por negligencia en el desempeño de sus funciones;*
- c) La indisciplina*
- d) La vida privada que no corresponda a la dignidad del cargo;*
- e) En general toda falta no grave que perjudique, en cualquier forma, el servicio público.*

Artículo 46.- *La amonestación verbal o la censura por escrito podrá hacerla además del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Jefe de Misión, los inspectores de Consulados, y los Cónsules Generales. Si se tratase de faltas disciplinarias leves cometidas por un Cónsul General, podrá hacerla el Ministerio de Relaciones Exteriores el Jefe de Misión, o el inspector de Consulados.*

Artículo 47.- *Serán motivos de suspensión del cargo, las siguientes faltas graves:*

CAP IV: PRINCIPALES FALENCIAS DE LA ACTIVIDAD CONSULAR

- a) *La censura escrita reiterada hasta por dos veces dentro de un año y debido a la misma causa.*
- b) *La amonestación verbal reiterada hasta por cuatro veces dentro del mismo lapso de tiempo y por la misma causa.*
- c) *Atraso injustificado de tres meses en la rendición de cuentas, precedido de censura escrita.*
- d) *Por infracción grave de las disposiciones del presente Reglamento.*

Artículo 48.- *La destitución de funcionarios consulares puede aplicarse de la siguiente manera:*

- a) *Cese inmediato por instrucción cablegráfica de la Cancillería:*
- b) *Notificación al Estado receptor del cese instruido y cancelación de las Letras Patentes.*

Artículo 49.- *La destitución suprime ipso-facto el derecho a haberes y gastos de regreso al país, desde el momento de su aplicación.*

Artículo 50.- *Además de las causales anteriores, procede la destitución de funcionarios consulares, en los siguientes casos:*

- a) *Por sentencia judicial ejecutoriada que inhabilite al funcionario encausado a desempeñar otras funciones públicas;*
- b) *Por condena judicial o pena corporal.*

Artículo 51.- *Los funcionarios consulares que cobrando los derechos que establece el arancel consular, no utilizaren los timbres correspondientes o no anotaren en el documento otorgado la tasa respectiva y el valor percibido, sufrirán una multa igual al doble del valor de esos derechos en caso de reincidencia, y estarán sujetos a las penalidades que establece el presente capítulo.*⁴⁹

Pero estas medidas no son aplicables en todos los casos ya que en muchos los funcionarios reciben las mínimas amonestaciones porque están amparados por las designaciones políticas, de favor, amistad o parentesco y esto hace que el reglamento en sus artículos correspondientes carezca de especificaciones aplicables sin excepción alguna. Un gran porcentaje de funcionarios consulares no son sometidos a estas medidas por las continuas quejas de los bolivianos en el exterior, ante el mal trato, falta de infraestructura, personal capacitado y desconocimiento de normas.

⁴⁹ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Reglamento Consular D.S N° 22243. La Paz Bolivia. 1989. Artículos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51.

CAP IV: PRINCIPALES FALENCIAS DE LA ACTIVIDAD CONSULAR

Asimismo en el caso de los Cónsules Honorarios no se especifica las medidas que se tendrían que tomar ante las faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones, en temas económicos, sociales, culturales, judiciales, policiales, migratorios y otros; pero por sobre todo por faltas o mal uso de la representación consular, porque en caso de que el Cónsul Honorario se haga merecedor de una sanción que sea superior a una simple amonestación, no existe un mecanismo detallado o especificado para la aplicación de reglamentos o de medidas en el Estado de origen y residencia en el caso que este decida no presentarse ante las autoridades competentes en Bolivia y apegarse o escudarse en las leyes de su Estado, ó caso contrario de tener que recurrir a instancias bilaterales para solicitar la aplicación de las mismas.

En el caso de los Cónsules Rentados no se tiene un artículo específico para funcionarios de carrera ya que estos están sujetos no solo a las medidas contempladas en el Reglamento sino también al Reglamento Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Reglamento del Escalafón Diplomático y de la Junta Evaluadora y Calificadora de Meritos

3 Designaciones Políticas o Familiares

Las designaciones políticas se encuentran normadas en la ley N° 1444 del Servicio de Relaciones Exteriores. Esto supuestamente debería darse en casos especiales, no como se verificó en este estudio, del más de 60% de los casos.

El Artículo 11 de esta Ley determina que el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia tiene la potestad, conjuntamente con el Ministro de Relaciones Exteriores de delegar Representación Plenipotenciaria y con rango de Embajador Extraordinario a cualquier Ministro de Estado, parlamentario o personalidad nacional para misiones especiales de carácter temporal.

En el Artículo 15.4 vuelve a tocarse el tema, dice que el Ministro de Relaciones Exteriores puede admitir al nivel que se requiera a personalidades de prestigio profesional. Éstas gozarán de derecho a inscripción al Escalafón Nacional y a la Carrera Diplomática.

Más adelante se le asigna también esta potestad al Poder Ejecutivo, dice que pueden designar Agregados especializados a propuesta de los distintos Ministerios, con cargo a sus presupuestos. Éstos agregados pasaran a conformar una Misión Diplomática, aunque estos nombramientos no darán inscripción en el Escalafón Diplomático.

CAP IV: PRINCIPALES FALENCIAS DE LA ACTIVIDAD CONSULAR

Lamentablemente en todos estos años se ha visto como los gobiernos de turno sin tomar en cuenta la carrera diplomática que incluye la consular, han designado funcionarios consulares en sus diferentes rangos, sin tomar en cuenta la profesionalización, experiencia o grado de instrucción, solamente por temas de afinidad política, parentesco o amistades.

Todo esto trajo innumerables problemas a las autoridades de gobierno y principalmente a las del Ministerio de Relaciones Exteriores ya que en las diferentes designaciones las personas favorecidas desconocían totalmente, al momento de asumir las funciones consulares, las responsabilidades que adquiere un Cónsul ante el Estado receptor, el Reglamento Consular, el Manual de Funciones, normas internacionales y nacionales.

El principal afectado es el ciudadano boliviano residente en el exterior y en especial los que se encuentran en carácter irregular, porque al no estar preparados para apoyar o solicitar los respetos de los derechos humanos de nuestros connacionales en el Estado receptor y menos para solucionar problemas de índole social, policial, judicial, laboral o migratorio.

Asimismo, el desconocimiento de la actividad de promover y fortalecer los vínculos entre los nacionales bolivianos en su jurisdicción provoca una permanente queja por la mala atención que se brinda en nuestras dependencias consulares a cargo de funcionarios que no son de carrera. Todas estas quejas, que se complementan por el abandono en el que se encuentran cuando son detenidos por problemas policiales o de carácter jurídico, la defensa es casi nula.

Igualmente el desconocimiento del tema comercial, de promover las exportaciones e inversiones que es una tarea fundamental en las funciones consulares, se ven altamente perjudicadas y la falta de experiencia en vigilar, cumplir y hacer cumplir los acuerdos y tratados suscritos por Bolivia son parte de todo el mal desempeño de las funciones.

Sin desmerecer las demás profesiones u oficios, ya que son totalmente ajenas al ámbito consular, las personas que son designadas ni siquiera pasan un pequeño curso sobre relaciones consulares o peor de Derecho Consular y menos el de recibir instrucciones de cada una de las instituciones inmersas en el tema para poder desempeñarse a mediana cabalidad.

Si tomamos en cuenta que el Servicio Exterior de Bolivia siempre ha sido considerado en especial, por la variedad de conocimientos que debe adquirir un funcionario de carrera, la designación de personas con variados oficios o profesiones se vuelve frágil por el total

desconocimiento de las normas establecidas y en muchas ocasiones se convierte en botín político que en muchos años llegó a copar hasta el 95 % de personal político.

En el particular caso de funcionarios designados por favores políticos, de amistad o parentesco, se ha comprobado en múltiples ocasiones que ante el pésimo desempeño y falta de rendiciones, la máxima sanción de las que fueron merecedores solamente fue la destitución del cargo, tema que no tiene importancia ya que son designaciones pasajeras y no un trabajo profesional de carrera que lleva muchos años de estudio, práctica, capacitación y actualización permanente.

4 Requisitos para ser designado Cónsul Honorario

Los requisitos para ser designado Cónsules Honorarios de Bolivia (tener buenos ingresos, ser honorable) son muy escasos y fácilmente cumplidos por la gran mayoría de postulantes, otro gran problema es que estas designaciones se basan enteramente en la costumbre porque en ninguna ley boliviana o decreto supremo se encuentran escritos estos requisitos. Se debe aclarar que los requisitos que exige el Estado receptor son de cumplimiento pleno, pero son factibles de revisión de acuerdo a las solicitudes del gobierno acreditante ya que este es el que propone al funcionario previa verificación y análisis de la persona a ser designada.

Como es de amplio conocimiento los pasos a seguir para lograr un beneplácito del gobierno receptor están básicamente determinados, pero lo importante es determinar cómo se tiene que elegir a la persona adecuada para que lleve y represente con orgullo al Estado, en todos estos años las designaciones de nuestros Cónsules Honorarios han sido más de visión política del gobierno de turno y las evaluaciones y coordinación para todos los temas de política consular son escasos.

Un mapeo de los Estados en los cuales tenemos representaciones honorarias y en los que deberíamos tener para facilitar nuestra política comercial o apoyo a nuestros connacionales no ha sido efectuada, y menos una revisión de todos los nombramientos para ver si estos continúan, son reforzados o cerrados.

5 Funciones y atribuciones específicas de los Cónsules Honorarios

Las funciones y atribuciones de los Cónsules Honorarios no está claramente establecida en el Reglamento Consular ni detallado en el Manual de Funciones, El desconocimiento de

CAP IV: PRINCIPALES FALENCIAS DE LA ACTIVIDAD CONSULAR

muchos de los Cónsules Honorarios de temas de vital importancia, como ser económicos, comerciales, culturales, turísticos y la falta de una adecuada capacitación hace que la atención en esas dependencias no sea la adecuada y no es bien vista por los ciudadanos bolivianos residentes en el exterior, los cuales presentan permanentes quejas al respecto y ante la mala atención y falta de apoyo, temas que se reflejan en las encuestas a nuestros connacionales que retornaron a Bolivia.

En muchos casos la inadecuada infraestructura de las instalaciones, la falta de asignación de fondos adecuados y personal con conocimiento de la problemática consular, migratoria y en reiterados casos que no hablen nuestra lengua materna perjudica notablemente los trámites y el apoyo requerido, así como una buena representación.

Otros de los problemas actuales de estas representaciones honorarias es la limitación en el otorgamiento de documentos requeridos por ciudadanos bolivianos en el exterior, la falta de apoyo económico para temas judiciales o posibilidades de retorno.

Para explicar mejor algunos de los incisos de este capítulo utilizaré un cuadro efectuado por Nohelia Criales Parra, en el cual se pueden comparar las normas de cuatro Estados diferentes a cerca de los Cónsules Honorarios. Posteriormente se puede utilizar a estos como un buen ejemplo a seguir para normar por escrito todo aquello acerca de los cónsules Honorarios en Bolivia.

Cuadro N° 6: Cuadro Comparativo de Normativas sobre la Actividad Consular Honoraria

<i>Categorías</i> <i>Países</i>	<i>Concepción de la institución Consular Honoraria</i>	<i>Responsabilidad del Cónsul Honorario</i>	<i>Funciones y atribuciones específicas de los Cónsules Honorarios</i>	<i>Sanciones al mas ejercicio de las funciones</i>	<i>Requisitos para ser nombrado Cónsules Honorarios</i>
<i>Chile</i> <i>(Decreto N°172 de 1977)</i>	<i>Menciona que los ciudadanos chilenos, como extranjeros podrán ser designados</i>	<i>Establece responsabilidades tanto para los Cónsules Honorarios, como para los de carrera (Art. 22)</i>		<i>Establece sanciones disciplinarias para los funcionarios consulares de carrera y para los funcionarios</i>	<i>* Ser mayor de 21 años y menor de 60 años. * Contar con recursos económicos. * Ejercer una profesión,</i>

CAP IV: PRINCIPALES FALENCIAS DE LA ACTIVIDAD CONSULAR

	<i>para desempeñar funciones consulares honorarias (Art. 1)</i>			<i>consulares honorarios (Art. 22)</i>	<i>comercio o actividad honrosa. * Gozar de consideración social en la localidad. (Art. 17)</i>
<i>Estados Unidos Mexicanos (Reglamento de la Ley del Servicio Exterior mexicano) Publicado por el diario oficial de la Federación de 1994.</i>		<i>Únicamente establece parámetros generales para el Servicio Consular.</i>	<i>Los cónsules honorarios tienen atribuciones específicas las cuales se encuentran establecidas en la misma ley (Art. 61)</i>		<i>* Gozar de prestigio y tener buenas relaciones en la circunscripción. * Residencia en el lugar de la sede de la oficina. * Hablar el idioma español. (Art. 62)</i>
<i>Venezuela (Ley orgánica del Servicio Consular 5-08-1987)</i>	<i>Sólo dispone que los cónsules generales ad honorem serán venezolanos y que las demás categorías podrán ser extranjeros (Art. 6)</i>				<i>* Deben tener afecto por el país por el cual van a ejercer funciones. * Deben poseer una honorabilidad reconocida (Art. 6)</i>
<i>España (Reglamento de los Agentes Consulares Honorarios. Real Decreto 952/1984)</i>	<i>No proporciona una definición pero da a entender que este servicio podrá estar a cargo de un extranjero. (Art. 1)</i>	<i>Establece que no adquiere la calidad de Cónsul de carrera o empleado de la administración pública por lo que los Cónsules de carrera serán responsables por ellos. (Art. 6)</i>	<i>Se establecen atribuciones especiales para los Cónsules Honorarios. (Art. 14)</i>	<i>No menciona ninguna clase de responsabilidad sino únicamente dispone las condiciones para el cede de funciones. (Art. 24)</i>	<i>Establece como condiciones requeridas que estos sean * Mayores de edad * Conocidos por su honorabilidad y prestigio * Si es un extranjero deberá conocer el idioma español.</i>

Fuente: "El Cuerpo Consular Honorario en el Servicio Exterior Boliviano"

Capítulo V: Elaboración de una Propuesta de Fortalecimiento del Servicio Consular Plurinacional en beneficio del migrante boliviano

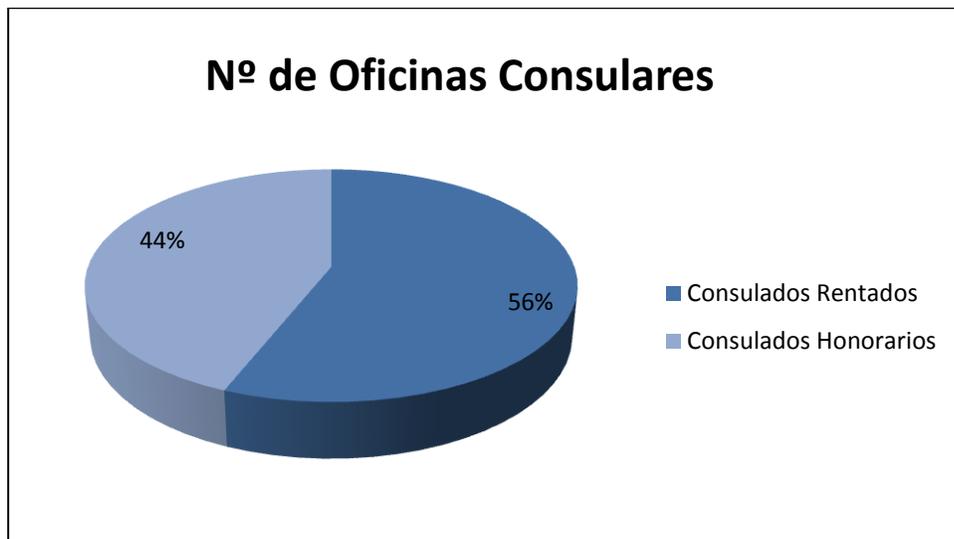
1 Porcentaje de Consulados Rentados sobre Consulados Honorarios de Bolivia en el exterior.

Cuadro N° 7: Número de Consulados y Número de Estados con Oficinas Consulares

Categoría	Nº de Oficinas Consulares	Nº de Estados
Consulados Rentados	46	17
Consulados Honorarios	36	26

Fuente: Elaboración Propia

Cuadro N° 8: Porcentaje de Consulados Rentados sobre Honorarios



Fuente: Elaboración Propia

Como se puede apreciar en el gráfico, el número de oficinas consulares rentadas es mayor que las honorarias. Aunque la diferencia sea corta, es preocupante, ya que para lograr una óptima atención a los migrantes se necesitaría oficinas que cumplan un horario fijo de oficina con un mínimo de cinco días a la semana y ocho horas diarias, que como se ha demostrado, ese no es el caso en las oficinas consulares honorarias.

Analizando este porcentaje se puede apreciar que la gran mayoría de consulados rentados se encuentran en Latinoamérica, con énfasis en los países limítrofes. Si bien es cierto que en estos se encuentra el mayor porcentaje de bolivianos, es muy importante otorgar el mismo trato y atención a los que se encuentran en el resto del mundo, porque ellos tienen las mismas necesidades y se encuentran a mayor distancia. Lo que perjudica en tiempo y eficiencia la cooperación a ser brindada.

Cuadro Nº 9: Porcentaje de Países con Oficinas Consulares Honorarias sobre Países con Oficinas Consulares Rentadas



Fuente: Elaboración Propia

Otro de los temas principales que queda claramente determinado es la mínima cantidad de Estados en los cuales Bolivia tiene representaciones consulares rentadas, ya que esa gran mayoría corresponde a consulados honorarios. Si bien es cierto que en los Estados tomados como muestra existe una mayor cantidad de connacionales residentes, es muy importante que estas representaciones rentadas puedan abarcar una mayor cantidad de ciudades, principalmente en Europa y Asia por las dificultades y las limitaciones que tienen los honorarios.

Por esta situación, el porcentaje tendría que ser revertido, por la importancia y profesionalización de los funcionarios de carrera y básicamente porque están facultados para actuaciones que son muy limitadas en los honorarios.

2 Acerca de la profesión y especialización de los Cónsules de Bolivia.

En la actualidad, de 45 cónsules que se encuentran desempeñando funciones en el exterior; 32 no pertenecen a la carrera y tan solo 13 son preparados profesionalmente para realizar tan delicada labor. Eso quiere decir que el 71% del Servicio Consular esta en manos de personas que fueron invitadas a realizar dichas funciones ó escogidas por afinidad por el Poder Ejecutivo. Éste 71% no ha recibido ninguna capacitación sobre las funciones que tienen que realizar en su Estado de destino. El 29% restante tuvo que haber acabado la Academia Diplomática para poder formar parte del Escalafón Diplomático Nacional.

Esta diferencia es alarmante. Según la normativa consular boliviana la cifra de los invitados a realizar funciones consulares deben ser solo para misiones especiales y de carácter temporal.

Lamentablemente como se demostrará con el siguiente cuadro, esta cifra desigual viene arraigada en el Régimen Consular desde hace varios años ya. Es difícil delimitar el año que comenzaron a crecer las designaciones políticas y familiares, pero como se verá en los últimos nueve años el número de gente que no pertenece a la carrera superó a los de carrera diplomática.

Cuadro N° 10: Resumen Anual de Funcionarios Consulares

PAISES CON CONSULADOS RENTADOS	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Nº CONSULADOS	Nº FUNC. DE CARRERA																
ARGENTINA	10	0	10	0	10	3	10	5	10	6	10	4	10	4	10	3	10	3
BRASIL	7	0	7	1	7	1	7	3	7	4	7	2	7	3	7	2	7	2
CHILE	5	3	5	3	5	4	5	4	5	4	5	3	5	3	5	2	5	2

CAP V: PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO

PERU	9	2	9	2	8	5	8	6	6	5	6	5	6	5	5	4	6	3	
EEUU	4	0	4	1	4	2	4	2	4	2	4	2	4	1	4	1	4	0	
ESPAÑA							1	0	2	1	2	0	2	0	3	0	4	1	
TOTALES	35	5	35	7	34	15	35	20	34	22	34	16	34	16	34	12	36	11	
PORCENTAJE ANUAL	14%		20%		44%		57%		64%		47%		47%		35%		30%		
PORCENTAJE GENERAL 2001 A 2009	39,80%																		

Fuente: Elaboración Propia

Se eligió estos Estados para demostrar que donde hay más migrantes bolivianos, el trato que ellos recibieron en su mayoría fue dado por personas que no están especializadas en el tema.

La profesionalización de los funcionarios consulares en Bolivia no tiene establecida la carrera Consular ya que solamente cuenta con la Diplomática a través, en primera instancia del Instituto Antonio Quijarro, posteriormente y hasta la actualidad la Academia Diplomática, con funcionarios de carrera que puedan llevar adelante con responsabilidad y eficiencia la Política Exterior de Bolivia. Estas dos ramas constituyen el conjunto del Servicio Exterior del Estado.

La Ley 1444, en su Artículo 10 establece claramente que las misiones consulares se rigen por lo establecido en la misma norma, sus reglamentos y manuales bajo la tutela y orientación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Es por esta razón que los funcionarios bolivianos que son de carrera pueden ser designados indistintamente en cualquiera de las dos áreas de acuerdo a las necesidades e intereses de nuestro Servicio Exterior, es fundamental tener personal capacitado, idóneo y profesional para atender los asuntos consulares con pleno conocimiento de las normas establecidas y con actualización permanente por la complejidad de los múltiples temas y casos de cada consulado.

Es importante establecer que si el funcionario consular no es de carrera se pueden presentar múltiples problemas, porque estas actividades exigen una variedad de conocimientos profesionales, técnicos y especiales, que van desde la documentación de los bolivianos hasta temas judiciales y policiales, pasando por la defensa de los derechos humanos de nuestros compatriotas en el exterior, actos de registro civil, notaría, promoción de ofertas exportables, comerciales, migratorios, complejidad en negociaciones,

conocimiento y buena aplicación de las normas nacionales e internacionales y muchos otros temas más.

Los temas de importancia que existen en las relaciones consulares entre los pueblos desde hace siglos son los temas de carácter bilateral y multilateral, como el de representar a otros Estados y defender y hacer respetar los derechos de los ciudadanos de terceros Estados ante el Estado receptor de acuerdo a convenios suscritos, para que estas actuaciones sean eficientes es imprescindible contar con funcionarios consulares de carrera que estén preparados para enfrentar temas de variada índole, como ser económicos, jurídicos, sociales y con conocimiento de las normas de cada uno de los Estados receptores.

Uno de los principales temas por lo que se debe designar a funcionarios de carrera es el de la responsabilidad profesional ya que este a su retorno tiene la obligación de rendir cuentas por manejo de Valores Fiscales ante las autoridades correspondientes de acuerdo al Reglamento, Manual del Servicio Consular, así como de otros temas establecidos y de pleno conocimiento de las personas designadas.

A diferencia de los nombrados que no son de carrera, estos funcionarios no solo tendrían problemas con el Tesoro Nacional o en su caso en el ámbito administrativo o judicial sino que estaría en juego su carrera profesional ya que podrían ser separados del Servicio Exterior y perder definitivamente una carrera profesional de muchos años de estudio. Esto hace que el funcionario de carrera realice un trabajo de mucha mayor responsabilidad, eficiencia y transparencia, minimizando los riesgos de corrupción. Asimismo, no podrían retornar a desempeñar funciones diplomáticas en el Servicio Exterior ni en las dependencias del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Si tomamos en cuenta y como ejemplo la función consular en el mundo y principalmente de los Estados limítrofes, veremos que los porcentajes de funcionarios de carrera fluctúa entre el 80 y el 90 por ciento y el restante de nombramientos políticos, familiares o de favores, esto hace que el Servicio Exterior de esos Estados sea de los más eficientes de toda la región como ser los casos de profesionales de Itamaratí – Brasil, Torre Tagle - Perú y otros de reconocida trayectoria. Por todo esto tenemos que tratar de poner a nuestro servicio Consular a la altura de estos y otros Estados.

Es muy importante que todos los funcionarios consulares sean de carrera ya que de esta manera se evita contratiempos y problemas no solo en esa área, sino posibles problemas para el Ministerio de Relaciones Exteriores por el desconocimiento o mala aplicación de normas e irresponsabilidad funcionaria, en este sentido los funcionarios de carrera en la repartición central tienen y están obligados a una permanente actualización en temas diplomáticos y consulares y una evaluación y presentación de trabajos o tesinas correspondientes en el escalafón, de esa manera ascender en el escalafón con responsabilidad y conocimiento adquirido en base a esfuerzo, trabajo y estudio profesional.

3 Determinación de las principales falencias del Servicio Consular Nacional expresada por los migrantes

Cuadro N° 11: Calificación Porcentual Al Servicio Consular según ex migrantes

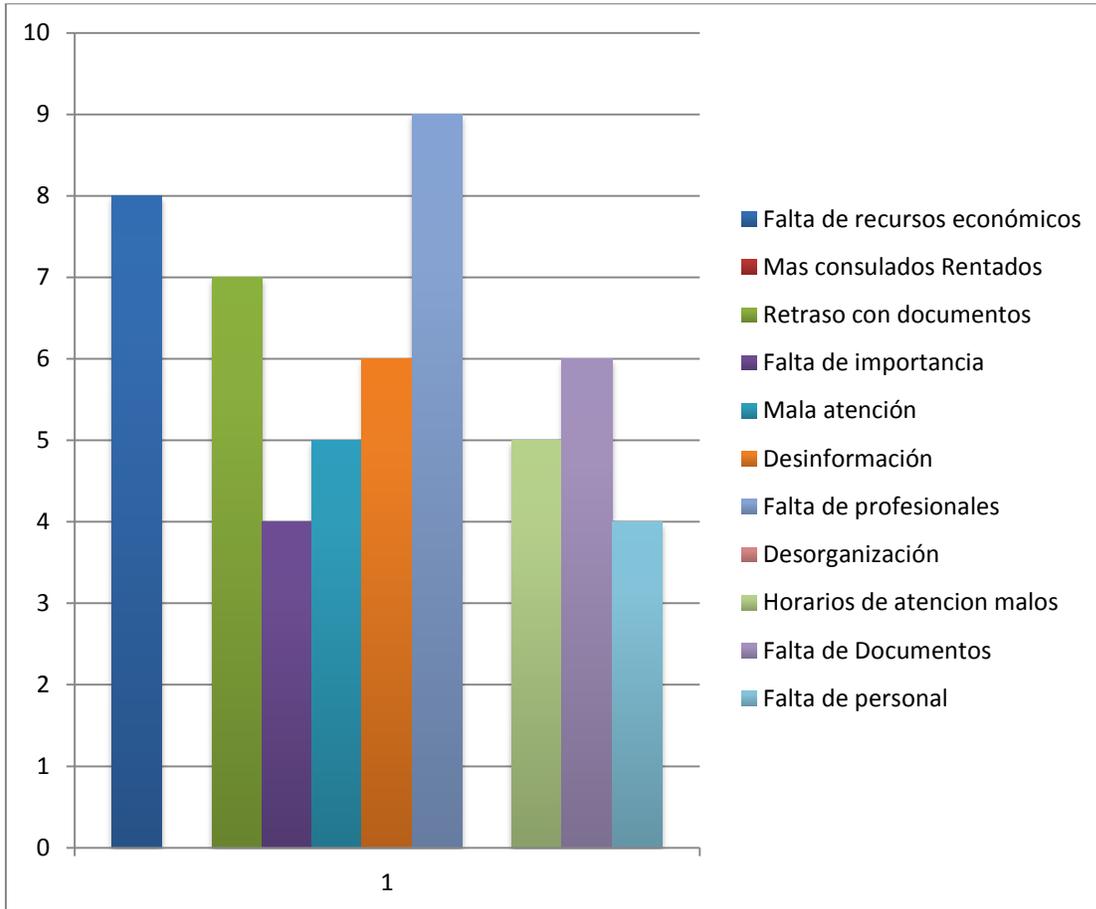
	Número de Entrevistados	Porcentaje
Satisfactorio (60 a 100%)	11	29%
Insatisfactorio (0 a 59%)	27	71%
TOTAL	38	100%
Promedio de Calificación	52,89= INEFICIENTE	

Fuente: Elaboración Propia

Como se demuestra en este cuadro se logró entrevistar a un total de 38 personas, de las cuales, un porcentaje eran ciudadanos que se encontraban de paso en Bolivia para realizar trámites inherentes a su regularización migratoria. Y el porcentaje restante fue vía correo electrónico o utilizando distintas redes sociales. Lo que significa que si realizamos entrevistas en los lugares de residencia, estos porcentajes serían muy superiores por la facilidad de encontrar a nuestros connacionales en forma directa.

Para lograr cumplir los objetivos de esta investigación se tomó este número como un cien por ciento y sobre esta base se realizaron las calificaciones pertinentes.

Cuadro N° 12: Principales Falencias del Servicio Consular según migrantes.



Fuente: Elaboración Propia

En este gráfico queda claramente demostrado que la falencia principal del Servicio Consular es la falta de profesionalización, la mala atención y la ineficiencia en los trámites burocráticos, que se realizan en estas oficinas en perjuicio total y permanente de los ciudadanos bolivianos que radican en el exterior y que requieren obligatoriamente realizar trámites y obtener documentación, sin dejar de tomar en cuenta las otras especificaciones anotadas en el cuadro.

Asimismo, podemos apreciar el gran porcentaje, que en este caso específico, supera todas las expectativas relacionadas con la poca o nula cooperación al migrante boliviano.

4 Propuesta de fortalecimiento del Servicio Consular Plurinacional en beneficio del migrante boliviano

En la Academia Diplomática se tiene que crear un curso completo relacionado solo con temas consulares, dirigido a todos los estudiantes y personal del servicio central, ya que en encuestas realizadas se estableció que la falta de preparación consular es mayor al 40%, a objeto de que todos los funcionarios de carrera estén perfectamente preparados para desempeñar a cabalidad y con pleno conocimientos las funciones consulares en beneficio de la institución, del Estado y principalmente de nuestros connacionales en el exterior que en la actualidad padecen múltiples problemas por desconocimiento o mala preparación de los funcionarios consulares.

Designación en base a la meritocracia académica, tomando en cuenta, no solo la profesionalización sino principalmente la especialización y el conocimiento de la problemática consular así como los cursos específicos para otorgar y facilitar la solución de problemas de los bolivianos en el exterior y velar permanentemente por sus derechos humanos. Asimismo, la designación por concurso de méritos para los que no son de carrera.

CAP V: PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO

Instituir cursos y reuniones de actualización permanentes a nivel interinstitucional para los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Órgano Electoral, Migración, Policía, Identificación, Tesoro General, Cultura, Turismo y funcionarios designados en el Servicio Consular.

Es muy importante elaborar un nuevo Reglamento Consular que se adecue a las nuevas normas del Estado Plurinacional, ampliando las funciones y que contemple puntos específicos de la Política Exterior boliviana, así como temas de apoyo y respeto a los derechos humanos, otorgación de documentos bolivianos a objeto de coadyuvar en la reinserción social en el Estado receptor y su regularización migratoria, de la misma manera tiene que especificar detalladamente las responsabilidades y obligaciones de la Dirección General de Régimen Consular y la participación de otras instituciones que trabajan en forma permanente con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se debe dar un alto grado de prioridad a la necesidad de normar, dentro del Reglamento Consular y el Manual de Funciones, todo lo referente a la Actividad Consular Honoraria; como ser los requisitos para poder obtener el nombramiento de Cónsul Honorario, sus funciones específicas, jurisdicciones y circunscripciones, obligaciones no solo con el Estado receptor sino principalmente con la atención y defensa el ciudadano boliviano en el exterior así como la correcta aplicación de las normas nacionales e internacionales y ampliar sus funciones al otorgamiento de documentación boliviana, sanciones por la mala práctica, mal comportamiento y otros que se encuentran detallados en nuestra normativa. Entre los requisitos se debe contar imprescindiblemente con un funcionario que hable nuestra lengua madre.

Con carácter obligatorio todo funcionario consular debería firmar un compromiso de atención cordial y de respeto a nuestros connacionales que recurran a esas instancias consulares. Porque este es un problema recurrente en la totalidad de nuestras representaciones.

Elaborar un nuevo Manual de Funciones para todos los funcionarios consulares en sus diferentes rangos que contemple específicamente las obligaciones a las que se tiene que adecuar antes, durante y después de su designación, bajo la supervisión del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Régimen Consular.

CAP V: PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO

Proyectar Decretos Supremos en beneficio de los ciudadanos bolivianos en el exterior para que cuenten, con facilidad, del otorgamiento de documentación en lo posible con carácter gratuito y en forma permanente. Asimismo normas que favorezcan tanto el retorno como la reinserción laboral en el país y todas las que se puedan elaborar con apoyo interinstitucional.

Creación de nuevos Consulados de Bolivia en el exterior de acuerdo a las necesidades y requerimientos de las diferentes ciudades donde existen bolivianos en carácter legal o irregular de acuerdo a un estudio (mapeo) por la relevancia, aspectos económicos, comerciales y otros que estime el Gobierno.

Reforzar los Consulados con un mayor número de funcionarios de acuerdo a las necesidades y cantidad de residentes bolivianos, para lograr este incremento el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene que solicitar el incremento de partidas presupuestarias y de esa manera otorgar recursos no solamente humanos sino también logísticos y de infraestructura.

Crear una base de datos y fundamentalmente una biblioteca con acceso público de todas las normas, acuerdos, relación de consulados y todos los detalles que requieran consultar los futuros viajeros o nuestros connacionales en el exterior y que puedan recurrir a esta información de manera directa o por vía electrónica.

Trabajar enfáticamente para lograr acuerdos de cooperación consular con la mayor cantidad de Estados en vista de la experiencia y facilidades con las que cuentan y porque de esta manera se puede acceder a múltiples beneficios.

Optimizar, reforzar, profesionalizar y reestructurar la Dirección General de Régimen Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores, dotándola de buena infraestructura, recursos económicos, logísticos y humanos debidamente capacitados y especializados en materia consular.

Capacitar a los funcionarios consulares para que estos desempeñen una adecuada función comercial que incluya ferias, exposiciones, ruedas de negocios y que sean elementos de promoción de exportación e inversiones.

CAP V: PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO

Otorgar documentos de identidad, certificados de nacimiento, de buena conducta y otros a los bolivianos en el exterior, de manera permanente y coordinada con todas las instituciones involucradas y en lo posible con carácter gratuito o a un costo mínimo en todos nuestros consulados.

Modificar el arancel consular en coordinación con otras instituciones involucradas en este aspecto, a objeto de abaratar costos en trámites y otorgación de documentos en las representaciones consulares.

Actualizar, evaluar y realizar permanentes reuniones de coordinación con nuestros Cónsules Rentados y Honorarios tanto en el Ministerio de Relaciones Exteriores como en los diferentes consulados, por regiones, para conocer la problemática de cada uno de ellos e impartir las correspondientes instrucciones.

Al igual que en las designaciones diplomáticas, para la designación de Cónsules Generales en Estados con un gran número de ciudadanos bolivianos, se tendría que solicitar el aval de la Asamblea Legislativa Plurinacional, previa defensa y presentación del programa de trabajo y conocimiento de todos los temas bilaterales con el Estado a ser designado.

Defender, promover y acrecentar las excelentes relaciones de amistad y cooperación con los Estados receptores. De acuerdo a lo establecido en nuestras normas nacionales. Continuar con la plena aplicación y respeto de la Política Exterior y respeto y cumplimiento de la Política Internacional.

Actualizar las circunscripciones y jurisdicciones de nuestros consulados en el exterior de acuerdo a las necesidades y requerimientos.

Revisar y actualizar las designaciones de Cónsules Honorarios de acuerdo a un mapeo que demuestre las necesidades y requerimientos de nuestros connacionales de acuerdo a un nuevo sistema de evaluación que permita la designación de ciudadanos de otros países altamente capacitados y con recursos que le permitan desempeñar esas elevadas funciones con idoneidad y respeto a las normas nacionales e internacionales llevando con orgullo la representación boliviana.

CAP V: PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO

Crear consulados itinerantes que puedan desplazarse desde sus oficinas hasta los lugares donde se encuentren nuestros connacionales, ya sean en provincias o en barrios para de esta forma no sólo tomar contacto con las colonias bolivianas, sino tener como objetivo otorgar en el lugar documentación que facilite la regularización migratoria o la inserción social. Asimismo, tomar contacto con las autoridades locales, ya sean provinciales, de barrios o colonias a objeto de dejar claramente establecido que nuestros connacionales cuentan con el pleno apoyo y ayuda de nuestras representaciones para proteger y hacer respetar sus derechos humanos e intereses.

Dar carácter de obligatoriedad a la atención periódica a los ciudadanos bolivianos que se encuentren detenidos en instalaciones policiales o en centros penitenciarios en el exterior. Adecuándose a las normas nacionales y del Estado receptor, contando para esto con el apoyo de profesionales en derecho para una mayor y efectiva colaboración.

Establecer en los Reglamentos de la Ley del Servicio de Relaciones Exteriores N° 1444, un porcentaje mínimo de designaciones políticas consulares, que no sobrepase el 10 o 15% del total de funcionarios que vayan a cumplir esas funciones en el exterior.

Conclusiones

Objetivo General: “Determinar las causas por las cuales el Régimen Consular Plurinacional fue ineficiente para los migrantes bolivianos entre los años 2000 – 2009 para elaborar una propuesta de fortalecimiento del Servicio Consular boliviano en beneficio de nuestros connacionales en el exterior.”

El Objetivo General fue cumplido en su totalidad, ya que se pudieron determinar todas las causas por las cuales falla la atención y cooperación al migrante en nuestros consulados en el exterior y recopilándolas se pudo crear una práctica y aplicable propuesta de Fortalecimiento Para el Servicio Consular Nacional en beneficio del migrante boliviano. Toda la investigación busco recopilar los datos suficientes para poder cumplir este objetivo.

Objetivo Específico N° 1: “Buscar testimonio de ciudadanos que fueron migrantes y en la actualidad se encuentran de retorno en nuestro país para obtener información fidedigna sobre los mayores problemas que tuvieron en el exterior para poder regularizar su situación.”

Fue realmente costoso cumplir este objetivo debido a la dificultad para poder contactar a los migrantes bolivianos. Gracias a las redes sociales y el correo electrónico se logró recopilar más del 80% de las entrevistas. Para conseguir el 20% restante se tuvo que asistir en las mañanas al sector de legalizaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y entregar personalmente las entrevistas a quienes se encontraban esperando para realizar sus trámites. Esta parte fue más difícil porque al encontrarse en instalaciones del Ministerio las personas dudaban en responder todas las preguntas por temor de que se puedan utilizar en su contra y eso se pueda ver reflejado en la otorgación retardada de sus documentos. Pese a estas condiciones se lograron realizar 38 entrevistas a personas que vivieron en distintos lugares del mundo y eso ayudó de gran manera a la investigación. Utilizando las reiteradas quejas y recomendaciones de esas 38 personas se pudo construir una buena base de datos, para posteriormente realizar la Propuesta de Fortalecimiento.

Objetivo Específico N° 2: “Utilizar la información obtenida para desarrollar los mecanismos más efectivos para solucionar o facilitar la inserción del migrante boliviano en el país que los recibe.”

Dentro de las propuestas elaboradas para el fortalecimiento del Régimen Consular Plurinacional se encuentran varias para poder facilitar la inserción y la regularización del migrante boliviano en el Estado receptor y recibir un mejor trato en todos los ámbitos.

Hipótesis: “La ineficiente Gestión Consular entre los años 2000 – 2009 debido al gran porcentaje de consulados honorarios, escasos recursos humanos y la falta de profesionalización de los funcionarios consulares será modernizada y enriquecida con la creación de una Academia Consular y la elaboración e implementación de un nuevo Reglamento Consular que se adecue a las nuevas normas en vigencia del Estado Plurinacional y que contenga instrucciones específicas para el eficiente desempeño de los funcionarios consulares rentados y honorarios.”

En el Capítulo Quinto se comprobó, de acuerdo a la calificación que se dio en las entrevistas a los consulados, que la atención que daban los funcionarios consulares es ineficiente en los años que comprende la investigación.

De acuerdo a las entrevistas las 3 principales causas de esta mala atención en los consulados son: La falta de profesionalismo de los funcionarios consulares, la Falta de recursos económicos en los consulados y el retraso en el otorgamiento de los documentos requeridos. Asimismo, se hace énfasis también en la mala atención de los consulados honorarios por la falta de recursos humanos, un horario establecido y en varios de ellos la falta de personal que hable nuestra lengua materna.

Se logró comprobar esta hipótesis, pero se pudo demostrar que las causas de este ineficiente comportamiento tienen diferentes razones, pero que cada una de ellas es importante si lo que se busca es mejorar el Régimen Consular Plurinacional.

Bibliografía

Libros

ABRISQUETA MARTÍNEZ, Jaime. "El Derecho Consular Internacional". Editorial REUS S.A; Madrid-España, 1974.

CAHIER, Philippe. "Derecho Diplomático Contemporáneo". Editorial Rialp S.A; Madrid-España, 1965.

CRIALES PARRA, Nohelia. "El cuerpo consular honorario en el servicio exterior boliviano". Tesis de Grado Impresa para la Universidad Católica San Pablo. La Paz Bolivia. 2004

ENDARA, José Iván. "La Institución Consular". Editorial Renato Arcos; Quito-Ecuador, 1989.

GAVIRIA Lievano, Enrique. "Derecho Internacional Público". Editorial Temis. Bogotá Colombia. 1988.

GUERRA Araya, Jonás. "Derecho y práctica consulares Tomo I". Editorial Talleres de Arancibia Hnos. Santiago Chile. 1969.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, Pilar. "Metodología de la investigación". Editorial McGraw-Hill Interamericana, 4ª edición, México, 2006.

MARESCA, Adolfo. "Las Relaciones Consulares". Editorial Biblioteca Jurídica Aguilar; Madrid- España, 1974.

MARTÍNEZ LAGE, Santiago; MARTÍNEZ M, Amador. "Diccionario Diplomático, Iberoamericano". Editorial Cultura Hispánica; Madrid-España, 1993.

PÉREZ ANDA, Augusto. "Tratado de Derecho Consular, Tomo I". Industrias Gráficas CYMA; Quito- Ecuador, 1967.

SEPÚLVEDA, César. “Derecho Internacional”. Editorial Porrúa; México, 1977.

TREDINNICK, Felipe. “Curso de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales”. Editorial Los amigos del libro; La Paz, Cochabamba – Bolivia, 1987.

TRIGO GANDARILLAS, Carlos. “Manual de Derecho Diplomático Teoría y Práctica”. Industrias Gráficas DRUCK S.R.L, 2ª edición, La Paz-Bolivia, 2008.

TRIGO GANDARILLAS, Carlos. “Manual de Derecho Consular Teoría y Práctica”. Editorial Juventud; 2ª edición, La Paz-Bolivia, 2008.

TRIGO GANDARILLAS, Carlos. “Nueva Política Consular”. La Paz Bolivia. 2005.

TRIGO GANDARILLAS, Carlos. “Derecho Internacional Público con relevancia al problema marítimo y temas bolivianos”. Editorial Campo Iris. La Paz Bolivia. 2006

VASCO, Miguel. “Diccionario Derecho Internacional”. Artes Gráficas I.G.V; Quito-Ecuador, 2004.

VILARIÑO PINTOS, Eduardo. “Curso de Derecho Diplomático y Consular”. Editorial Tecnos S.A; Madrid – España, 1987.

Normas:

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. Constitución Política del Estado. La Paz Bolivia.2009.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Ley N° 1444; Ley del Servicio de Relaciones Exteriores. La Paz Bolivia. 1993.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Reglamento General del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto del Servicio Diplomático de Bolivia Decreto Supremo N° 22243. La Paz Bolivia. 1989.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Reglamento Consular Decreto Supremo 22243 .La Paz Bolivia. 1989.

MEMORIAS INSTITUCIONALES – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Convención de Caracas Acuerdo sobre Cónsules. Caracas Venezuela. 1911

MEMORIAS INSTITUCIONALES – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Convención de La Habana Sobre Agentes Consulares. La Habana Cuba. 1928.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Viena Austria. 1963. Artículo 1.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. Viena Austria. 1961.

Páginas Web:

CIUDADES IMPORTANTES.

< <http://ciudadesimportantes.com/ciudades-de-la-liga-hanseatica/> >

DEFINICIÓN DE..

< <http://definicion.de/relaciones-internacionales> >

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE ESCOLAR.COM

<<http://www.escolar.com/Enciclopedia/TomoXVII/Tomo-XVII-Pag-2312.html>>

DICCIONARIO LEGAL.

<[http://www.lexivox.org/packages/lexml/mostrar_diccionario.php?desde=Ex aere alieno&hasta=Exire ex urbe&lang=es#dic1609](http://www.lexivox.org/packages/lexml/mostrar_diccionario.php?desde=Ex+aere+alieno&hasta=Exire+ex+urbe&lang=es#dic1609)>

DOCTOR LEYES

< [http://www.drleyes.com/page/diccionario_juridico/significado/I/1626/IUS-\(JUS\)-GENTIUM/](http://www.drleyes.com/page/diccionario_juridico/significado/I/1626/IUS-(JUS)-GENTIUM/). >

THE FREE DICTIONARY BY FARLEX.

< <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Recuperatores>.>

WIKIPEDIA LA ENCICLOPEDIA LIBRE

<http://es.wikipedia.org/wiki/Convenci%C3%B3n_de_Viena_sobre_Relaciones_Consulares>.

Glosario

CARTA PATENTE Documento expedido por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Relaciones Exteriores, que acredita al jefe de una oficina consular ante el Estado receptor, para el ejercicio de sus funciones.⁵⁰

DERECHO DE GENTES (IUS GENTIUM) Es el conjunto de normas de las que pueden hacer uso los extranjeros y los ciudadanos romanos.⁵¹

EXEQUATUR Autorización que concede el Estado receptor a un agente consular extranjero para que pueda ejercer funciones en su territorio. La concesión del exequátur se efectúa mediante documento suscrito por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Relaciones Exteriores. Hasta que se le otorgue el exequátur, el agente consular podrá ser admitido provisionalmente al ejercicio de sus funciones.⁵²

EXHORTO SUPPLICATORIO Comunicación de un juez o tribunal a otro de la misma categoría, para la práctica de alguna diligencia judicial//Es una comunicación escrita que un Juez dirige a otro de igual categoría, aunque de diferente competencia territorial, para pedirle su colaboración cuando deben practicarse diligencias judiciales fuera del territorio jurisdiccional del Juez que lo solicita. //Requerimiento por escrito de un Juez a otro de su misma categoría y de igual o distinta jurisdicción para que practique determinada diligencia.⁵³

⁵⁰ VASCO, Miguel. Diccionario Derecho Internacional. Quito Ecuador. Editorial I.G.V. 2004. 90 p.

⁵¹ DR LEYES. Visitada el 16 de mayo de 2011.
[http://www.drleyes.com/page/diccionario_juridico/significado/I/1626/IUS-\(JUS\)-GENTIUM/](http://www.drleyes.com/page/diccionario_juridico/significado/I/1626/IUS-(JUS)-GENTIUM/).

⁵² VASCO, Miguel. Diccionario Derecho Internacional. Quito Ecuador. Editorial I.G.V. 2004. 232 p.

⁵³ DICCIONARIO LEGAL. Visitada el 3 de noviembre de 2011.
http://www.lexivox.org/packages/lexml/mostrar_diccionario.php?desde=Ex aere alieno&hasta=Exire ex urbe&lang=es#dic1609

LIGA HANSEÁTICA En el mar del norte y el mar báltico, se organizó una especie de alianza mercantil y política entre más de 90 ciudades importantes de esa zona. El epicentro era la ciudad alemana de Lubeck, que gracias a su especial situación geográfica consiguió ser el centro del comercio de toda la zona, y por ende, una de las capitales y ciudades principales de la Liga.⁵⁴

PRETOR En la Antigua Roma, originalmente un cónsul. Y más tarde un magistrado judicial. En 242 a.C. dos Pretores fueron nombrados: el pretor urbano para decidir los casos en que los ciudadanos son partes, y el pretor peregrino decidir los casos entre los extranjeros.⁵⁵

RECUPERADORES Derecho civil romano. Una especie de jueces establecido originalmente, se supone, para decidir las controversias entre ciudadanos romanos y extranjeros, relativos al derecho a la posesión de bienes que requieren solución rápida, pero se extendió gradualmente a las preguntas que puedan ser llevados ante los jueces ordinarios.

⁵⁴ CIUDADES IMPORTANTES. Visitada el 16 de mayo de 2011.

<http://ciudadesimportantes.com/ciudades-de-la-liga-hanseatica/>

⁵⁵ THE FREE DICTIONARY BY FARLEX. Visitada el 16 de mayo de 2011.

<http://encyclopedia2.thefreedictionary.com/Praetor+Peregrinus>.

