

El Cónsul en el siglo XXI

The Consul in the 21st century

Dr. C. Leonel Caraballo Maqueira

Doctor en Ciencias Jurídicas. Profesor Titular del Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa García,
e-mail: leonel@isri.minrex.gob.cu

Recibido: 26 de noviembre de 2019

Aprobado: 3 de diciembre de 2019

RESUMEN *Las migraciones y el comercio internacionales marcaron la necesidad del surgimiento y posterior evolución de la institución consular. La calidad de la gestión y su impacto político en la comunidad de sus nacionales en la circunscripción consular del país donde se encuentra acreditado, está directamente relacionado con una preparación técnica que le permita llevar a cabo los actos que los migrantes demandan, conforme a su ordenamiento jurídico. La actividad consular tiene un impacto político, condicionado por la preparación técnica de los cónsules, de manera que pueda hacer un uso eficiente del ordenamiento jurídico nacional e internacional para la protección y asistencia de sus nacionales.*

Palabras clave *cónsul, gestión consular, derecho internacional, migración.*

ABSTRACT *International migration and trade marked the need for the emergence and subsequent evolution of the consular institution. The quality of the consular management and its political impact on the community of its nationals in the consular district of the country where it is accredited, is directly related to a technical preparation that allows it to carry out the acts that the migrant demands according to its ordinance legal. Consular activity has a political impact, conditioned by the technical preparation of the consular, so that it can make efficient use of the national and international legal system for the protection and assistance of its nationals.*

Keywords *consul, consular management, international law, migration.*

INTRODUCCIÓN

Las relaciones internacionales que “en órdenes diversos cada persona jurídica internacional tiene, para el pleno desenvolvimiento de sus actividades” (Bustamante, 1934: 290) se manifiestan en las relaciones culturales, científicas, políticas, jurídicas y económicas entre los Estados, en la que tienen un papel fundamental las actividades diplomáticas y consulares.

En la vida contemporánea, caracterizada por un incremento de la migración y una conectividad nunca antes alcanzada, la institución consular resulta imprescindible para garantizar la defensa de los derechos humanos de los migrantes y constituye un asidero en el mantenimiento del vínculo de la Patria con su migración.

La actividad consular surge y se desarrolla para brindar asistencia y protección al migrante o al nacional que se encuentra transitoriamente o con carácter permanente en un territorio extranjero.

DESARROLLO

El Consulado. Origen y evolución

Dice Zourek que: “El origen de la institución consular es debido a la necesidad de proteger a los mercaderes y a los navegantes que abandonaban su tribu, clan, ciudad o provincia, para establecerse en países lejanos, completamente diferentes por sus hábitos, su lengua, sus costumbres y su civilización, a fin de ejercer allí el trueque primero y el comercio después” (Vilariño, 2016: 83).



Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International, que permite su uso, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que el trabajo original se cite de la manera adecuada.

Las migraciones y el desarrollo de la navegación y el comercio, trajo consigo la necesidad de regular y proteger las relaciones civiles y mercantiles que se producían entre un ciudadano y un bárbaro y solucionar los conflictos de leyes que emergían de ellas.

En Grecia existió la institución de los *proxenes*, en Roma el *praetor peregrinus*, en ambos casos el Estado atendía por sus propios órganos a los extranjeros admitidos en su territorio brindándole asistencia y protección.

En el periodo feudal, especialmente por el efecto de las Cruzadas, se produce un incremento de las migraciones y de las relaciones comerciales entre los pueblos de Oriente y Occidente, con tradiciones, religiones, códigos morales, normas jurídicas y cultura diferentes.

El comercio marítimo era fundamental en la conexión de territorios, ello llevo a que en el año 1279 se produjera la codificación de leyes y costumbres marítimas que reconocen como cónsules a los magistrados que acompañan a los barcos.

En el siglo XVI se inicia el control directo sobre la actividad consular por el Estado, los cónsules pasan a ser considerados funcionarios del Estado.

El derecho consuetudinario que se fue conformando y estableciendo durante siglos se codificó en la Convención sobre Relaciones Consulares aprobada el 22 de abril de 1963.

En 1960 el número de migrantes fue de 75 463 352, el 2,5 % de la población mundial. En el 2018 fue de 258 millones, el 3,4 % de la población mundial. La migración de personas con altos niveles de calificación (Aja, 2019), impacta en la magnitud y diversidad de los problemas que se presentan en los consulados y en la demanda de una mayor preparación de los cónsules.

Las migraciones y las relaciones comerciales que marcaron la necesidad de la institución consular, son las mismas variables que marcan en la actualidad la exigencia de un salto de calidad en la gestión consular.

En Cuba, la actividad migratoria ha tenido sus propias características. “Varios estudios dan fe de la presencia de personas provenientes de la isla de Cuba que establecieron su residencia en Nueva York, New Jersey, Cayo Hueso y Tampa desde 1820” (Sainz y López, 2015: 5).

Al triunfo de la Revolución Cubana en 1959, el gobierno del país que históricamente ha sido el mayor receptor de la migración cubana, Estados Unidos, dirigió su política migratoria hacia Cuba con el obje-

tivo de “drenar al país de su capital humano, crear en el exterior la base social de una contrarrevolución, desprestigiar el proceso revolucionario, presentar a Miami y la comunidad cubanoamericana en particular, como la sociedad ideal para los cubanos” (Arbolea, 2018). La politización de la Revolución Cubana en Estados Unidos se evidenció no solo por sus orígenes y composición sino además por su inserción en este país, caracterizado por una adversa posición al gobierno revolucionario (Martínez, 2018).

“En la década del 2000-2009, un promedio anual de 22 000 ciudadanos cubanos emigraron, siendo Estados Unidos el principal destino. Paralelamente, a partir de los últimos años de la década pasada (2000) y principios de la actual (2010), las salidas por motivos personales de cubanos residentes permanentes en el territorio nacional se han incrementado paulatinamente, tendencia que se acrecienta a partir de enero de 2013” (Espinosa y Soberón, 2018).

La promulgación del Decreto-Ley 302, modificativo de la Ley No. 1312 de Migración, de 16 de octubre de 2012, consolida la percepción de un emigrado cubano de nuevo tipo (Martínez, 2018).

“Durante el último lustro (14 de enero de 2013 al 25 de mayo de 2018) se duplicaron las salidas del país de nacionales con pasaporte corriente, período en el que viajaron 870 980 personas (41 % por primera vez), los que realizaron 3 055 350 viajes. Este comportamiento mantiene su tendencia al crecimiento, alcanzando el 32 % de incremento en comparación con el año precedente. Los viajes hacia Estados Unidos también se duplicaron, 1 052 665” (Espinosa y Soberón, 2018).

La migración cubana ha evolucionado cuantitativa y cualitativamente, lo que condicional la necesidad de un cambio en la gestión consular

La gestión Consular

El Cónsul es el “agente oficial designado por el gobierno de un país en un punto particular (ciudad, distrito, etc.) de otro país, para la protección de sus intereses económicos, legales y culturales de su Estado y de sus ciudadanos” (D’Estefano, 1995: 239). Los consulados son “órganos del Estado que actúan en el extranjero, que realizan actos para cumplir su misión, con exclusión generalmente de los de naturaleza política” (Diez de Velasco, 1990: 556).

La gestión consular tiene como sujetos a sus nacionales residentes o de tránsito, donde se encuentra la circunscripción Consular y tiene como objetivo garantizar que estos “puedan realizar actos conformes a la administración y el ordenamiento jurídico propios, con los mismos efectos como si fueran realizados en el Estado enviante, asistirlos en sus problemas y necesidades, y protegerles ante las autoridades pertinentes del Estado receptor” (Vilariño, 2016: 361).

Entre las funciones consulares dispuestas en el artículo 5, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, destacamos las siguientes:

- La protección que en el Estado receptor debe hacer de los intereses de su Estado y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídica, prestándole ayuda y asistencia necesarias.
- El deber de actuar en calidad de notario y funcionario de registro civil.
- Velar por los intereses de sus nacionales en los casos de sucesión hereditaria y de los menores y otras personas que carezcan de capacidad plena, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o curatela.
- Tomar las medidas convenientes para la representación de sus nacionales ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, a fin de lograr que se adopten las medidas provisionales de preservación de sus derechos e intereses.
- Comunicar decisiones judiciales y extrajudiciales, diligenciar y comisiones rogatorias y ejercer, de conformidad con sus leyes y reglamentos, los derechos de control, inspección o ayuda a sus buques, aeronaves y tripulaciones.

El diplomático debe dominar el Derecho Internacional Público¹ y conocer el Derecho Internacional Privado. El Cónsul debe conocer el Derecho Internacional Público y dominar el Derecho Internacional Privado entendido como “el conjunto de principios que determinan los límites en el espacio de la competencia legislativa de los Estados, cuando ha de aplicarse a relaciones jurídicas que puedan estar sometidas a más de una legislación” (Bustamante, 1943: 11).

El Cónsul debe saber dar solución a las disímiles y complejas situaciones que se le presentan al momento del ejercicio de la función de registrar o

de comunicar decisiones judiciales o extrajudiciales y llevar a cabo comisiones rogatorias. Debe dominar su legislación nacional en cuanto a la inversión extranjera, que lo capacite para orientar a un posible inversionista nacional o extranjero. Debe conocer los presupuestos generales del derecho civil y penal, que le facilite comprender las normas que en esta materia rigen en el país donde se encuentra acreditado y brindar una adecuada asistencia y protección jurídica a sus nacionales, garantizando que sus derechos no sean vulnerados en procesos judiciales en que estén involucrados. Debe dominar la documentación exigida en el comercio internacional como “la Cámara Internacional de Comercio ha subrayado repetidamente, durante un largo período, la complejidad de las formalidades consulares, exigidas por muchos países, constituyen un gran obstáculo a la buena marcha y aumento del comercio internacional” (Almodóvar, 2000: 70).

El Cónsul se puede enfrentar a un conflicto de calificación cuando un hecho que se le presenta tiene tratamientos distintos en su sistema jurídico y donde está radicado o verse involucrado por desconocimiento en un fraude de ley que es la realización de un acto lícito cuyo resultado es antijurídico (Dávalos, 2006).

Un conocimiento inadecuado o deficiente por el Cónsul de la Escritura de Poder, puede llevarlo a utilizar en la escritura términos y expresiones confusas y ambiguas que impidan comprender de forma inequívoca el alcance de las manifestaciones de la voluntad del poderdante y provocar su no admisión por la autoridad receptora, o emplear abreviaturas e iniciales que pongan en duda la autenticidad del Poder, pues la redacción de la escritura está sujeta a formalidades legales específicas, o autorizar escrituras públicas de poderes separados cuando los requirentes del servicio comparecen como integrantes de la comunidad matrimonial de bienes sin tener en cuenta que ambos constituyen una sola parte de la relación jurídica, y no dos como erróneamente se califica, o autorice una única escritura en la cual comparecen dos personas bajo el régimen de copropiedad por cuotas en cuyo caso procede el otorgamiento de poderes por separado, o conceder en el escrito facultades para donarla sin identificar al donatario con sus nombres y apellidos y su documento de identificación personal (Corzo, 2018: 26).

Todos estos errores, aun cuando su causa sea el desconocimiento, tienen implicaciones en la vida, el patrimonio y las relaciones filiales del perjudicado.

¹ Conjunto de reglas que determinan los derechos y deberes recíprocos de los Estados y demás sujetos internacionales (D'Estefano, 1965).

El ordenamiento jurídico cubano brinda protección a la persona que sufra daño o perjuicio por el actuar negligente de los funcionarios del Estado, del cual el Cónsul forma parte.²

La respuesta eficiente a la problemática que origina un conflicto de leyes no está en una proforma o en un *software*, estas son herramientas que facilitan o agilizan la gestión de una respuesta, cuya solución viene del conocimiento profundo del tema. El prestigio, autoridad e impacto favorables, que un profesional o funcionario pueda alcanzar, depende de sus conocimientos y experiencia.

Por ello el famoso diplomático francés Carlos Mauricio Talleyran-Perigord³ sentenció: “Después de haber sido un ministro hábil, cuántas cosas es necesario saber todavía para ser un buen Cónsul.”

El Cónsul. Retos del siglo XXI

Las tendencias actuales de la migración internacional muestran “un amplio espectro que abarca la migración laboral, los refugiados, los indocumentados, el tráfico de personas, la migración circular, la migración de profesionales y el robo de cerebros, entre otros” (Aja, 2019). Esto implica que la labor consular debe ser maximizada en su calidad profesional. La gestión consular cubana no es ajena a esta necesidad.

En la actualidad la gestión consular se enfrenta a una nueva realidad, condicionada por las adecua-

ciones hechas a la política migratoria del gobierno cubano, que permite que el migrante conserve durante 24 meses todos sus derechos en el país, incluido los patrimoniales, por el cambio cualitativo de la composición migratoria, integrada por personal calificado y joven, interesado en mantener sus vínculos con la Patria, trae como consecuencia un cambio en el escenario de situaciones problemáticas (dudas, necesidades y conflictos) que no se presentaron en otro momento histórico, por las características de una migración que rompía sus vínculos con el país y cuyos intereses se centraba en trámites migratorios para visitar la familia.

Cuba necesita inversión extranjera y la actividad consular nace por causas mercantiles, de comercio. Hoy nos enfrentamos a un mundo globalizado a escala planetaria. Surge la necesidad de fortalecer la diplomacia económica en los consulados con el objetivo de reforzar el papel de las relaciones económicas y comerciales, que se han revelado como elemento central de la diplomacia en el siglo XXI (Valtón, 2019).

El Cónsul es un actor relevante en la promoción de la inversión extranjera, de facilitar y agilizar la identificación de potenciales inversionistas e impulsar su atracción (Valtón, 2019), su conexión con el cubano migrante le permite identificar sus intereses y realizar una labor personalizada.

La Ley No. 118 de Inversión Extranjera puesta en vigor por la Asamblea Nacional del Poder Popular, permite a los cubanos residentes en el exterior invertir en Cuba y con ello se les hace partícipes del desarrollo económico del país y de la lucha contra el bloqueo económico-financiero de Estados Unidos contra el pueblo cubano.

Debe fortalecerse la coordinación y complementariedad entre las funciones del Cónsul y los agregados comerciales con el objetivo de impulsar y dinamizar las relaciones comerciales con otros países en encuentros con empresarios, ferias y reuniones de negocios, entre otras actividades (Valtón, 2019).

Se debe lograr que la coordinación entre el consulado y la oficina comercial tenga un impacto mayor que la sumatoria de ambos esfuerzos (sinergia).

CONCLUSIONES

Al Cónsul como al médico se le presenta un paciente al que debe asistir, proteger, defender y aconsejar. Es la calidad del servicio que presta, la

² *Constitución de la República de Cuba*. Artículo 98. Toda persona que sufre daño o perjuicio causado indebidamente por directivos, funcionarios y empleados del Estado con motivo del ejercicio de las funciones propias de sus cargos, tiene derecho a reclamar y obtener la correspondiente reparación o indemnización en la forma que establece la ley. Artículo 99. La persona a la que se le vulneren los derechos consagrados en esta Constitución y, como consecuencia sufre daño o perjuicio por órganos del Estado, sus directivos, funcionarios o empleados, con motivo de la acción u omisión indebida de sus funciones, así como por particulares o por entes no estatales, tiene derecho a reclamar ante los tribunales la restitución de los derechos y obtener, de conformidad con la ley, la correspondiente reparación o indemnización.

La ley establece los derechos amparados por esta garantía, y el procedimiento preferente, expedito y concentrado para su cumplimiento.

³ Napoleón lo encargo de la cartera de relaciones exteriores. Concertó y firmo los tratados de Luneville, Amiens, Posen y Tilsit. Obra suya fue el concordato que restableció el culto católico en Francia en 1802. Luis XVIII lo nombró Embajador Extraordinario. Tuvo un papel destacado en el Congreso de Viena. Carlos X en 1824 lo nombró Embajador en Londres.

profesionalidad de la asistencia y ayuda que brinda, la que trasmite al migrado el mensaje político de que la Patria no lo abandona, es lo que hace viable y tangible lo expresado por el Presidente cubano a los residentes cubanos en Irlanda: “La Patria somos todos y las tenemos que defender entre todos” (Martínez, 2019).

Las migraciones, los conflictos y lo globalizado de la sociedad moderna exigen un personal consular altamente profesionalizado, que afiance en sus nacionales el amor a su Patria, como fortaleza de la política exterior de un Estado.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS

- Almodóvar, T. (2000). *Derecho Diplomático y Consular*. Vol. 2. Derecho Consular. La Habana: Editorial MINREX.
- Arboleya, J. (2018). La migración cubana: proceso histórico y situación actual. Conferencia. Diplomado en Derecho y Gestión Consular. Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa, La Habana
- Aja, A. (2019). Tendencias actuales de la migración internacional. Conferencia. Diplomado en Derecho y Gestión Consular. Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa, La Habana
- Corzo, L. (2018). El Poder Notarial: problemática en sede consular. Tesis del Diplomado en Derecho y Gestión Consular. Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa, La Habana.
- Dávalos, R. (2006). *Derecho Internacional Privando. Parte General*. La Habana: Editorial Félix Valera.
- D’Estefano, M. (1965). *Derecho Internacional Público*. La Habana: Editorial Universitaria.
- Diez de Velasco, M. (1990). *Instituciones del Derecho Internacional Público*. Tomo I. Madrid: Editorial Tecnos, S.A.
- Espinosa, G. y Soberón, G (2018). Nuevas tendencias en el flujo migratorio de los ciudadanos cubanos, retos para la actividad consular. Tesis del Diplomado en Derecho y Gestión Consular. Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa, La Habana.
- Martínez, L. (2019). La Patria es de todos, dijo Díaz-Canel a cubanos residentes en Irlanda. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2019/10/21/diaz-canel-la-patria-somos-todos/#.XdbeumZPvcc>
- Martínez, Y. (2018). Un nuevo panorama en la emigración cubana y sus retos para el trabajo conjunto. Tesis del Diplomado en Derecho y Gestión Consular. Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa, La Habana.
- Sainz, H. y López, D. (2015). Breves apuntes sobre la presencia consular cubana en los Estados Unidos en la primera mitad del siglo xx. *Mundi Migratios*, 3(2).
- Bustamante, A. (1934). *Derecho Internacional Público*. La Habana: Editorial Carasa y CIA.
- Valtón, E. (2019). Diplomacia Económica: la labor del Cónsul en la inversión extranjera directa en Cuba. Tesis del Diplomado en Derecho y Gestión Consular. Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa, La Habana.
- Vilariño, E. (2016). *Curso de Derecho Diplomático y Consular*. Madrid: Editorial Tecnos.