

LA FUNCIÓN CONSULAR EN LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

Xavier Martí Martí*

13 de mayo de 2024

Resumen

La función consular descansa sobre un complejo andamiaje normativo en el que sobresalen los tratados internacionales, que resultan esenciales tanto para la fijación del derecho consular como para ordenar la colaboración entre Estados. España, por sus profundas relaciones con América Latina, ha acabado tejiendo con el paso del tiempo una tupida red de tratados y memorandos de contenido consular con los países de la región. Este análisis hace un repaso de la actividad convencional en el ámbito consular entre España y los países iberoamericanos, sistematiza los tratados y las principales áreas de colaboración existentes en estos momentos y aborda, por último, los ámbitos en los que existe mayor margen para estrechar los niveles de cooperación consular.

1. Los primeros convenios de carácter consular concluidos en el siglo XIX

El fin del absolutismo en España permitió, a medida que avanzaba el siglo XIX, sentar internamente las bases normativas de la función consular moderna. En paralelo, España fue concluyendo durante este periodo acuerdos con las recién independizadas repúblicas iberoamericanas, en algunos de los cuales se incluyeron unas primigenias disposiciones de carácter consular. Estas disposiciones se centraban fundamentalmente en regular los elementos esenciales de las relaciones consulares entre España y los nuevos Estados independientes, con objeto de asegurar un mínimo de privilegios consulares que garantizase en todo lo posible el ejercicio de la función consular (Núñez y Martí, 2019).

Tras la celebración del Tratado de Paz y Amistad con México (1836) y los tratados de paz, amistad y reconocimiento con Ecuador (1840), Chile (1844) y Bolivia (1847), España firmó en 1850 los tratados de reconocimiento, paz y amistad con Costa Rica y Nicaragua, en los que se contemplaron por primera vez de forma algo más extensa las atribuciones y privilegios consulares, en términos similares a los que se incluirían unos años más tarde en el tratado firmado con Uruguay (1870). Sin embargo, fue el convenio con la República Dominicana de 1855 el más detallado del siglo en este ámbito. Otros acuerdos, como los convenios con Guatemala (1863), El Salvador (1865), Perú (1879), Paraguay (1880), Colombia (1881) u Honduras (1894), incluyeron disposiciones consulares limitadas como las de los primeros tratados de los años cuarenta.

* Director General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, una vez sentadas las bases de las relaciones consulares, se empezaron a concluir tratados bilaterales específicos, como los convenios consulares entre España y Brasil de 1863 y 1878 o los tratados sobre intervención consular en materia de sucesiones con Argentina y Uruguay, ambos de 1870.

2. La ampliación de la cooperación consular a lo largo del siglo XX

A lo largo del siglo XX, siguió desarrollándose en España el cuerpo normativo que regulaba la función consular, aunque con las lógicas dificultades derivadas de la sucesión de guerras y del auge de los autoritarismos durante la primera mitad del siglo. El 16 de julio de 1949 se aprobó la Ley de creación de la Dirección General de Asuntos Consulares en el Ministerio de Asuntos Exteriores, a la que se encomendó gestionar la cada vez más compleja función consular, orientar y fiscalizar la función de los cónsules en el extranjero e impulsar los asuntos de carácter privado, civil y administrativo que resultaban de interés para la ciudadanía española en el exterior.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, los antiguos tratados de paz y amistad se fueron sustituyendo paulatinamente por otros textos, como el Tratado de Amistad Perpetua entre España y el Paraguay de 1949 o los tratados de amistad con la República Dominicana y El Salvador de 1952 y con Costa Rica y Panamá de 1953, todos ellos con cláusulas consulares similares a las incluidas de los convenios de mediados del siglo XIX. Solo con un país iberoamericano se celebró un convenio consular específico: el Tratado

Consular con El Salvador de 1953, dándose cumplimiento así a la previsión que contenía el artículo 7 del Tratado de Amistad de 1952 de concluir dicho acuerdo tan pronto como fuera posible.

En paralelo a la firma de todos estos convenios bilaterales de carácter más general, centrados en la regulación de la propia relación consular, a lo largo del siglo XX y antes de la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, se fueron concluyendo una gran pluralidad de tratados de temática diversa, con un claro impacto en la función consular. Entre ellos destacan los convenios de doble nacionalidad, los tratados de seguridad social¹, los acuerdos de supresión de visados —para períodos inferiores a tres meses y sin derecho a trabajar²— o los convenios para regular las obligaciones militares de los

¹ El primero de ellos fue el convenio con Argentina de 1919 relativo al abono de indemnizaciones por accidentes de trabajo. También con Argentina se concluyó el primer Convenio de Emigración en 1948 (renovado en 1960), seguido de los convenios con la República Dominicana (1956), Brasil (1960), Chile (1961), Paraguay (1965) y, ya tras la promulgación de la Constitución Española de 1978, con Venezuela (1979). Por otro lado, España concluyó convenios de cooperación social con Brasil y Perú (1964); Argentina, El Salvador y Paraguay (1965); Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Panamá (1966); Ecuador, Guatemala y República Dominicana (1967); Honduras (1971), y Uruguay (1972).

² El primer país de la región con el que se acordó la exención de visados fue Cuba, en 1923. Posteriormente, coincidiendo con la reinserción internacional de España y el aumento de los flujos turísticos, se suprimió en 1959 el requisito del visado con Chile, El Salvador, Paraguay y Perú; en 1960 con Argentina; en 1961 con Colombia, Honduras y Uruguay; en 1962 con Bolivia; en 1963 con Ecuador; en 1965 con Brasil y Panamá; en 1966 con Costa Rica y República Dominicana; en 1968 con Guatemala; y en 1977 con México.



nacidos de padres españoles en otros países iberoamericanos³.

En materia de doble nacionalidad, entre 1958 y 1979 (un año después de la entrada en vigor de la Constitución Española), España concluyó un total de doce tratados bilaterales con otros tantos países iberoamericanos⁴. A grandes rasgos, todos ellos permitían adquirir la nacionalidad del otro Estado parte con la posibilidad de conservar la otra, existiendo una nacionalidad efectiva, que coincidía con el domicilio, y otra en estado latente. La primera nacionalidad era la que determinaba dónde podían los interesados obtener y renovar sus pasaportes y demás documentos de identidad.

Asimismo, España y los países de la región se mantienen vinculados a través de varios acuerdos multilaterales que se concluyeron durante la segunda mitad del siglo XX. El más relevante es, sin duda, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 24 de abril de 1963, de la que forman parte en la actualidad tanto España como los distintos países iberoamericanos. Este tratado constituyó un hito en la fijación del derecho consular, al regular de forma detallada las relaciones, los privilegios y las inmunidades consulares. Se da la particularidad, además, de que no sustituye a los convenios bilaterales existentes o a los que se puedan concluir tras su entrada

³ Así ocurrió con los convenios con Costa Rica y Bolivia, ambos de 1930, y con Argentina de 1948.

⁴ Los doce convenios se firmaron con Chile (1958), Paraguay y Perú (1959), Nicaragua, Guatemala y Bolivia (1961), Ecuador y Costa Rica (1964), Honduras (1966), República Dominicana (1968), Argentina (1969) y Colombia (1979, el único posterior a la promulgación de la Constitución).

en vigor, sino que coexiste con todos ellos.

A este tratado hay que añadir varios convenios multilaterales más en los que España es parte junto a varios países de la región, como el Convenio de La Haya de 1 de marzo de 1954 relativo al procedimiento civil, del que también es parte Argentina, o el Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1961 por el que se suprime la legalización de los documentos públicos extranjeros, del que son parte todos los países de la región menos Cuba (HCCH, 2024).

3. La profundización de las relaciones consulares desde la promulgación de la Constitución Española de 1978

Desde la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, en paralelo al desarrollo de las bases normativas de la función consular, se ha ido profundizado la red de tratados sobre materias específicas, ya sean bilaterales o multilaterales, de los que España forma parte, en un contexto claramente marcado por la entrada de España en la actual Unión Europea. Entre estos convenios, ocupan una posición especial los acuerdos concluidos con los países iberoamericanos.

En el ámbito multilateral, España ha seguido incorporándose a convenios multilaterales en los que también son parte algunos países de la región. Así ocurre con el Convenio de La Haya de 15 de noviembre de 1965 sobre notificación o traslado en el extranjero de documentos judiciales y extrajudiciales en materia

civil o comercial⁵, el Convenio de La Haya de 4 de mayo de 1970 relativo a la obtención de pruebas en el extranjero en materia civil o mercantil⁶, la Convención Interamericana de Panamá de 30 de enero de 1975 sobre exhortos o cartas rogatorias⁷, el Convenio Europeo sobre el traslado de personas condenadas de 21 de marzo de 1983⁸ o el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social de 10 de noviembre de 2007⁹.

En paralelo, en el plano bilateral, también se han firmado tratados y memorandos sobre distintas materias, existiendo en algunos casos un gran margen para estrechar los actuales niveles de cooperación consular. Nos centraremos a continuación en los ámbitos más relevantes.

Convenios de Amistad y Cooperación

Tras la promulgación de la Constitución Española de 1978, España ha concluido varios convenios de amistad y cooperación, que actualizan los antiguos tratados de paz y amistad y en los que se recogen disposiciones llamadas a ordenar la cooperación consular bilateral. Se trata de los convenios firmados con Argentina (1988), Bolivia (1998), Brasil (1992),

Chile (1990), Colombia (1992), Ecuador (1999), México (1990), Uruguay (1992) y Venezuela (1990); y los acuerdos de complementariedad y apoyo mutuo diplomático con Colombia (1979), Costa Rica (1991) y Honduras (1995)¹⁰.

En los convenios concluidos con Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Uruguay y Venezuela se incluye la posibilidad de prestar asistencia consular en terceros países a los nacionales de la parte que no tenga presencia diplomática en ese tercer país, siempre que lo permitan las autoridades locales.

En los convenios firmados con Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay se recoge el compromiso de ambas partes de estudiar la ampliación de la red de tratados vigentes en el ámbito consular. Además, en el tratado firmado con Argentina y en los acuerdos de complementariedad y apoyo mutuo diplomático con Colombia, Costa Rica y Honduras, se establece el compromiso de celebrar un convenio sobre funciones consulares, en el primer caso, y canjes de notas, en los otros tres casos, para determinar los modos y límites de la cooperación consular bilateral, aunque lo cierto es que estos textos no se han llegado a concluir.

En varios de los convenios citados se menciona la necesidad de mejorar la

⁵ Son parte en el mismo Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela (HCCH, 2024).

⁶ Son parte en el mismo Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela (HCCH, 2024).

⁷ Son parte en el mismo todos los países de la región menos Cuba, Nicaragua y República Dominicana (OEA, 2024).

⁸ Son parte en el mismo Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Venezuela (COE, 2024).

⁹ Son parte en el mismo Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (OISS, 2024).

¹⁰ Las fechas de conclusión de los convenios son: Argentina, 3 de junio de 1988; Bolivia, 16 de marzo de 1998; Brasil, 23 de julio de 1992; Chile, 19 de octubre de 1990; Colombia, 27 de junio de 1979 y 29 de octubre de 1992; Costa Rica, 17 de abril de 1991; Ecuador, 30 de junio de 1999; Honduras, 15 de febrero de 1995; México, 11 de enero de 1990; Uruguay, 23 de julio de 1992; y Venezuela, 7 de junio de 1990.

cooperación en el campo consular, intercambiándose las informaciones necesarias y que puedan resultar de utilidad para las autoridades respectivas, y se recoge el compromiso de promover los contactos entre juristas para estudiar áreas de interés legislativo común que permitan compatibilizar las legislaciones internas, así como propuestas de medidas jurídico-técnicas para hacer frente a los problemas que se puedan plantear.

Estas disposiciones han tenido un impacto claramente positivo en la ciudadanía, tanto en la gestión de trámites administrativos ordinarios como en situaciones de emergencia.

Así, por ejemplo, en la actualidad una persona puede obtener excepcionalmente su pasaporte desde un país tercero en el que su propio Estado no cuenta con presencia diplomática. Así ocurre con algunos nacionales iberoamericanos a los que sus autoridades permiten solicitar a distancia la renovación de sus pasaportes desde determinados países, siempre que las Oficinas Consulares de España participen en el proceso de identificación de los interesados o en la entrega de los documentos.

Otra forma de cooperación es la que se da en casos de crisis en los que se hace necesario evacuar a la colectividad extranjera de un tercer país. Varios casos recientes permiten ilustrar esta práctica relativamente común. Así, en abril de 2023, ante la situación de guerra civil en Sudán, España decidió evacuar a su colectividad y sumó al operativo a varios ciudadanos argentinos, colombianos, mexicanos y venezolanos que se encontraban en el

país. Por otro lado, en octubre de 2023, tras los atentados terroristas de Hamás en Israel, España puso en marcha un operativo para repatriar a los españoles afectados por las sucesivas cancelaciones de vuelos. Junto a los más de 300 españoles repatriados, nuestro país evacuó a una cuarentena de iberoamericanos originarios de doce países distintos. Uruguay, por su parte, trasladó a varios españoles de Israel a España dentro del operativo que organizó para repatriar a su colectividad desde Tel Aviv a Montevideo, aprovechando una escala intermedia en Madrid.

Hay que tener en cuenta, de todas formas, que la ausencia de previsiones sobre la prestación de asistencia consular en terceros países, como las incluidas en los convenios de amistad y cooperación concluidos con algunos países de la región, no impide que, en caso de necesidad, se articulen mecanismos *ad hoc*, basados en los principios de cooperación y solidaridad iberoamericanas.

Doble nacionalidad

El sistema de doble nacionalidad en España fue modificado con la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, en cuyo artículo 11.3 se señala que:

El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En estos mismos países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen.

Ello supuso, en la práctica, el establecimiento de un sistema de doble nacionalidad unilateral o automática que se concre-



ta en el artículo 24.1 del Código Civil, y de un sistema de doble nacionalidad convencional, que se ha ido perfeccionando desde 1978 con la firma de protocolos de modificación de los convenios existentes con los distintos países iberoamericanos, con la excepción del de Chile¹¹.

Estos protocolos han permitido superar los desajustes ocasionados por el nuevo marco constitucional, que permitía que los ciudadanos españoles pudieran naturalizarse en los países iberoamericanos y mantener las dos nacionalidades de forma efectiva, dejando en situación de inferioridad a los españoles que se habían acogido a algún convenio y perjudicando también a los nacionales de los países iberoamericanos con los que España había concluido tratado, que solo podían contar con una nacionalidad efectiva. Los protocolos, concluidos entre 1995 y 2002, permiten a los beneficiarios desvincularse del marco convencional y mantener las dos nacionalidades de forma efectiva o complementar los derechos de las personas acogidas a los convenios sin perder la segunda nacionalidad adquirida. Así, han desaparecido en la práctica las diferencias entre el marco constitucional y el régimen convencional (Alvargonzález, 2003).

¹¹ Las fechas de conclusión de los protocolos son: Argentina, 6 de marzo de 2001; Bolivia, 18 de octubre de 2000; Colombia, 14 de septiembre de 1998; Costa Rica, 23 de octubre de 1997; Ecuador, 25 de agosto de 1995; Guatemala, 10 de febrero de 1995 y 19 de noviembre de 1999; Honduras, canje de notas de 10 de noviembre y 8 de diciembre de 1993 y protocolo de 13 de noviembre de 1999; Nicaragua, 12 de noviembre de 1997; Paraguay, 26 de junio de 1999; Perú, 8 de noviembre de 2000; y República Dominicana, 2 de octubre de 2002.

Seguridad Social

En las últimas décadas, España ha concluido convenios de seguridad social, completados por acuerdos administrativos y otros acuerdos complementarios para su aplicación, con once países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela¹².

No obstante, todos los países anteriores, salvo México y Venezuela, son parte en estos momentos en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, por lo que, en virtud del artículo 8, solo se aplicarán las disposiciones de los convenios bilaterales que resulten más favorables a las personas interesadas.

En dicho acuerdo multilateral, del que son parte también Bolivia y El Salvador, se establece que los documentos que se requieran para los fines del convenio no necesitarán traducción oficial, visado o legalización de autoridades diplomáticas,

¹² Las fechas de conclusión de los convenios, acuerdos administrativos (a.a.) o acuerdos complementarios (a.c.) son: Argentina, 28 de enero de 1997, 3 de diciembre de 1997 (a.a.) y 21 de marzo de 2005 (a.c.); Brasil, 16 de mayo de 1991, 14 de mayo de 2002 (a.c.), 23 de noviembre de 2005 (a.a.) y 24 de julio de 2012 (a.c.); Chile, 28 de enero de 1997, 28 de enero de 1997 (a.a.) y 14 de mayo de 2002 (a.c.); Colombia, 6 de septiembre de 2005 y 29 de enero de 2008 (a.a.); Ecuador, 4 de diciembre de 2009 y 18 de julio de 2011 (a.a.); México, 7 de noviembre de 1979, 25 de abril de 1994, 28 de noviembre de 1994 (a.a.) y 8 de abril de 2003 (a.c.); Paraguay, 24 de junio de 1998 y 15 de septiembre de 2016 (a.a.); Perú, 16 de junio de 2003, 18 de abril de 2007 (a.a.) y 28 de febrero de 2019 (enmienda); República Dominicana, 1 de julio de 2004; Uruguay, 1 de diciembre de 1997, 24 de julio de 2000 (a.a.) y 8 de septiembre de 2005 (a.c.); y Venezuela, 12 de mayo de 1988 y 5 de mayo de 1989 (a.a.).

consulares y de registro público, siempre que se hayan tramitado con la intervención de una autoridad o institución competente u organismo de enlace.

Cooperación judicial en los ámbitos civil y penal

En el ámbito civil, España ha concluido en los últimos años acuerdos de cooperación o asistencia judicial en materia civil con Brasil, República Dominicana y Uruguay¹³. Por otro lado, en el ámbito penal ha concluido tratados de extradición y asistencia penal con Argentina, Chile, México y República Dominicana¹⁴. Asimismo, España ha celebrado acuerdos sobre asistencia penal con Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay¹⁵.

En muchos de estos convenios se prevé expresamente la posibilidad de que los cónsules puedan practicar determinadas diligencias permitidas por los tratados o por la legislación del Estado receptor.

¹³ Las fechas de conclusión de los convenios son: Brasil, 13 de abril de 1989; República Dominicana, 15 de septiembre de 2003; y Uruguay, 4 de noviembre de 1987.

¹⁴ Las fechas de conclusión de los convenios son: Argentina, 3 de marzo de 1987 y canje de notas de 12 y 20 de febrero de 1991; Chile, 14 de abril de 1992; México, 21 de noviembre de 1978, canje de notas de 1 de diciembre de 1984, protocolos de 23 de junio de 1995 y 6 de diciembre de 1999 y convenio complementario de 29 de septiembre de 2006; y República Dominicana, 4 de mayo de 1981.

¹⁵ Las fechas de conclusión de los convenios son: Bolivia, 16 de marzo de 1998; Brasil, 22 de mayo de 2006; Colombia, 29 de mayo de 1997 y protocolo adicional de 12 de julio de 2005; Ecuador, 18 de diciembre de 2017; El Salvador, 10 de marzo de 1997; Panamá, 19 de octubre de 1998; Paraguay, 26 de junio de 1999; Perú, 8 de noviembre de 2000; y Uruguay, 19 de noviembre de 1991.

Traslado de personas condenadas

Un ámbito en el que se ha venido trabajando desde España con especial intensidad en las últimas décadas es el del traslado de personas condenadas, con el objetivo de favorecer que las personas de nacionalidad española que cumplan penas privativas de libertad en el extranjero puedan cumplirlas, total o parcialmente, en España (Martí, 2013).

Además de ser uno de los principales impulsores del Convenio Europeo sobre el traslado de personas condenadas de 21 de marzo de 1983, España, con cerca de 40 tratados concluidos, cuenta con una de las mayores redes de acuerdos bilaterales del mundo (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2023). De hecho, nuestro país ha concluido tratados con todos los países iberoamericanos menos con Chile, aunque este último es parte, como España, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Venezuela, en el convenio europeo citado¹⁶.

Según el *Balance de Actividad Consular 2022*, entre los países en los que más expedientes de traslado de personas condenadas se gestionan se encuentran los de

¹⁶ Las fechas de conclusión de los convenios son: Argentina, 29 de octubre de 1987; Bolivia, 24 de abril de 1990; Brasil, 7 de noviembre de 1996; Colombia, 28 de abril de 1993 y canje de notas de 2 y 3 de febrero de 1998; Costa Rica, 23 de octubre de 1997; Cuba, 23 de agosto de 1998; Ecuador, 25 de agosto de 1995; El Salvador, 14 de febrero de 1995; Guatemala, 26 de marzo de 1996; Honduras, 13 de noviembre de 1999; México, 6 de febrero de 1987; Nicaragua, 18 de febrero de 1995; Panamá, 20 de marzo de 1996; Paraguay, 7 de septiembre de 1994; Perú, 25 de febrero de 1986; República Dominicana, 15 de septiembre de 2003; Uruguay, 17 de mayo de 2010; y Venezuela, 17 de octubre de 1994.



América del Sur (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2023).

Atención a víctimas de violencia contra la mujer

Recientemente, España, al proclamar su compromiso explícito con el desarrollo de una Política Exterior Feminista, ha abierto un nuevo campo de cooperación con los países de la región que, como nuestro país, incorporan la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas como elemento distintivo de su política exterior.

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ha firmado memorandos de entendimiento en materia de colaboración en Política Exterior Feminista con la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, el 9 de marzo de 2022, y con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, el 1 de julio de 2022.

En estos memorandos se sientan las bases para llevar a cabo actividades de colaboración en varios campos, incluido el de ofrecer apoyo consular a través de la red de embajadas y consulados en aquellos países en los que uno de los firmantes no tenga representación residente, con apoyo no financiero a las mujeres y niñas nacionales víctimas de violencia de género. Además, se contempla la posibilidad de favorecer el intercambio de medidas sobre buenas prácticas de protección consular frente a la violencia de género. En este contexto se enmarcan actividades como el seminario “Política exterior feminista. La experiencia de la vanguardia iberoamericana”, organizado por los ministerios de Asuntos Exteriores de los tres países y la

Secretaría General Iberoamericana en diciembre de 2022 en la sede de Casa América, en Madrid.

Reconocimiento recíproco y canje de permisos de conducción nacionales

España también ha concluido en los últimos años convenios de reconocimiento recíproco y canje de permisos de conducción nacionales con Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay¹⁷.

Estos acuerdos pretenden facilitar la circulación de sus respectivos nacionales en el territorio de ambos países, además de promover la colaboración bilateral en el ámbito del transporte y de la seguridad vial.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el canje de cartas entre España y Venezuela constitutivo del Acuerdo sobre el Reconocimiento Recíproco y el canje de los permisos de conducción nacionales, hecho en Caracas el 16 de mayo de 2005,

¹⁷ Las fechas de conclusión de los convenios son: Argentina, 31 de julio de 2002; Bolivia, 26 de junio de 2007; Brasil, 17 de septiembre de 2007 y canje de notas de 22 y 29 de julio de 2011; Chile, canje de notas de 24 de mayo y 14 de octubre de 2004; Colombia, canje de notas de 30 y 31 de julio de 2003; Costa Rica, canje de notas de 26 de septiembre y 24 de octubre de 2018; Ecuador, 25 de septiembre de 2003; El Salvador, canje de notas de 19 de agosto y 23 de octubre de 2008; Guatemala, canje de notas de 7 de septiembre de 2007 y 29 de febrero de 2008; Nicaragua, 19 de febrero de 2010; Panamá, canje de notas de 29 de noviembre de 2012 y 4 de febrero de 2014; Paraguay, 7 de noviembre de 2006; Perú, 22 de diciembre de 2003; República Dominicana, canje de notas de 24 de marzo y 14 de julio de 2006; y Uruguay, 5 de noviembre de 2003.

se encuentra suspendido desde el 15 de marzo de 2021.

Participación en procesos electorales

Otro ámbito en el que se produjeron importantes avances en la primera década de siglo es el relativo a la participación de los ciudadanos extranjeros residentes en España y de los españoles residentes en el extranjero en los procesos electorales de carácter municipal que se celebren en sus países de residencia.

Los convenios de amistad y cooperación concluidos con Argentina, Chile, Colombia, Uruguay o Venezuela contemplan esta posibilidad, si bien se requiere para ello la adopción de un acuerdo complementario. España concluyó en 2009 tratados bilaterales con seis países de la región: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú¹⁸.

Para la participación en los procesos electorales en España, los extranjeros residentes en nuestro país deben contar con autorización de residencia en vigor; haber residido en España, legal e ininterrumpidamente durante, al menos, los cinco años anteriores a su solicitud de inscripción en el censo electoral; y figurar inscritos en el padrón del municipio de su residencia habitual. En las elecciones municipales de 28 de mayo de 2023 pudieron participar 1.871 bolivianos, 904 chilenos, 3.316 colombianos, 2.583 ecuatorianos, 1.948 paraguayos y 1.825 peruanos (INE, 2024).

¹⁸ Las fechas de conclusión de los convenios son: Bolivia, 15 de septiembre; Chile, 12 de mayo; Colombia, 5 de febrero; Ecuador, 25 de febrero; Paraguay, 13 de mayo; y Perú, 6 de febrero.

A los residentes extranjeros que tengan derecho a participar en las elecciones municipales y que se encuentren temporalmente fuera de España durante el proceso electoral les es de aplicación el procedimiento que se detalla en el Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero. Los interesados deben presentar en la Oficina Consular correspondiente, dentro del plazo previsto, la solicitud de la documentación para ejercer su derecho de sufragio dirigida a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral.

Régimen de visados de corta duración

La articulación del Espacio Schengen, del que pasó a formar parte España en 1991, condujo a la aplicación de una política uniforme de exigencia de visados.

Ello hizo necesario denunciar algunos de los acuerdos de exención de visados de corta duración que España había concluido en la etapa preconstitucional. Así, desde el 15 de febrero de 1992 se suspendió por dos años el canje de notas de supresión de visados entre España y Perú. Dicha suspensión pasó a ser definitiva al término de los dos años. Además, los canjes de notas con República Dominicana, Colombia, Ecuador y Bolivia se denunciaron con efectos desde el 1 de junio de 1993, 2 de enero de 2002, 3 de agosto de 2003 y 26 de junio de 2007, respectivamente.

En sentido opuesto, de conformidad con el Reglamento (UE) n° 509/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de



mayo de 2014, los nacionales de Colombia y Perú pasaron a estar exentos del requisito del visado Schengen con efectos desde el 3 de diciembre de 2015 y el 15 de marzo de 2016, respectivamente.

Asimismo, España concluyó el 17 de febrero de 1994 un acuerdo con Venezuela por el que se eximía del visado a los ciudadanos portadores de pasaporte diplomático, de servicio u ordinario en vigor que viajaran al otro país con fines privados o de negocios y que no fueran a ejercer ninguna actividad lucrativa. España también ha firmado acuerdos con Bolivia y Ecuador para la supresión recíproca de visados en pasaportes diplomáticos y oficiales o de servicio¹⁹.

Flujos migratorios y migración circular

Con el cambio de siglo, España ha celebrado convenios con varios países de la región para regular y ordenar los flujos migratorios. Se trata de un ámbito de cooperación en el que existe un importante margen para su profundización.

En 2001 se concluyeron acuerdos con Colombia, Ecuador y la República Dominicana; en 2004, con Perú; en 2021, con Honduras; y en 2023, con Guatemala²⁰. España cuenta también con instrumentos de colaboración en este ámbito con Argentina, México, El Salvador y Paraguay, tal y como se recoge en la Orden del Mi-

nisterio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2024.

Estos acuerdos parten del convencimiento de que la migración laboral puede contribuir al desarrollo económico y social, propiciar la diversidad cultural y fomentar la transferencia de tecnología. Se basan, asimismo, en la necesidad de respetar los derechos, obligaciones y garantías reconocidos por los instrumentos jurídicos vigentes en los distintos países y por los acuerdos internacionales en los que son parte.

Al amparo de estos convenios se produjo en 2023 la llegada a España de unos 2.000 trabajadores estacionales. El Gobierno está trabajando en estos momentos para reforzar la figura de la migración circular. Destaca, en este sentido, el establecimiento recientemente de un modelo de autorización plurianual, que pretende proporcionar estabilidad y certidumbre a trabajadores y empresas (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2023).

Conviene recordar, además, que España, EE.UU. y Canadá acordaron el año pasado profundizar en su compromiso para promover una migración desde la región segura, ordenada, regular y basada en principios humanitarios, ampliando las oportunidades de migración laboral, incluida la migración circular (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2023).

En este contexto, en mayo de 2023, el Consejo de Ministros aprobó en España la

¹⁹ Las fechas de conclusión de los convenios son: Bolivia, 15 de septiembre de 2009; y Ecuador, 20 de noviembre de 2003.

²⁰ Las fechas de conclusión de los convenios son: Colombia, 21 de mayo de 2001; Ecuador, 29 de mayo de 2001; Guatemala, 18 de enero de 2023; Honduras, 28 de mayo de 2021; Perú, 6 de julio de 2004; y República Dominicana, 17 de diciembre de 2001.



ampliación del Programa Nacional de Reasentamiento para abrir una vía complementaria y adicional para autorizar la llegada de personas refugiadas, preferentemente en América Central y del Sur, cuyos perfiles se determinarán conforme a su capacidad de integración en la sociedad española en atención a su empleabilidad. La cuantía anual de personas beneficiarias ascenderá a 500 personas en 2024 y 1.000 en 2025, de acuerdo con la Orden aprobada por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes el 29 de enero de 2024.

Movilidad de jóvenes

España tiene suscritos acuerdos de movilidad de jóvenes con varios países, entre los que se encuentra, en el ámbito iberoamericano, Argentina, país con el que firmó un convenio el 10 de abril de 2018.

Estos acuerdos pretenden proporcionar mayores oportunidades, especialmente a los jóvenes, para que puedan apreciar la cultura y la forma de vida cotidiana del otro país y promover así el entendimiento mutuo entre ambas naciones, permitiendo la estancia en el otro país por un tiempo prolongado y el desempeño de empleos ocasionales o el ejercicio de actividades de voluntariado para perfeccionar su formación profesional.

Circulación de talento

Con ocasión de la XXVII Cumbre Iberoamericana, que se celebró en Soldeu (Andorra), España, Brasil, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Portugal y República Dominicana firmaron el 21 de abril de 2021 el Convenio Marco para el Impulso de la Circulación del Talento en el Espacio Iberoamericano. Posteriormente,

se sumaron El Salvador y Paraguay. El objeto de este acuerdo consiste en facilitar la circulación temporal de determinadas categorías de personas, favoreciendo la transferencia del conocimiento, la creación científica e intelectual y la innovación. En el seno de la Conferencia de Estados Parte se negociarán los acuerdos de aplicación que sean necesarios.

En estos momentos, se está tramitando en las Cortes Generales la ratificación de este instrumento internacional.

Consultas consulares

Existen en el conjunto de la región seis países de asociación estratégica, según la *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2024a). Con varios de estos países se han articulado mecanismos para abordar las cuestiones de carácter consular más relevantes en la relación bilateral.

En este sentido, un Memorando de Entendimiento suscrito en 2017 por España y Argentina prevé la organización de una Reunión Consular de Alto Nivel para reforzar la cooperación e intercambiar información que permita adoptar las acciones necesarias en este ámbito.

Un Memorando de Entendimiento firmado el 7 de mayo de 2021 con Brasil prevé la creación de la Comisión Permanente Bilateral Brasil-España. El programa de trabajo de este instrumento se enfoca a un conjunto de áreas mediante el establecimiento de ocho comisiones temáticas, entre las que se incluye una Comisión de Asuntos Consulares, Migratorios y de

Combate a la Delincuencia.

En el caso de Colombia, para estructurar el diálogo bilateral existe una Comisión de Alto Nivel, prevista en el Tratado General de Cooperación y Amistad de 1992 y creada mediante la Declaración conjunta suscrita el 16 de septiembre de 2021. La Comisión de Alto Nivel, coordinada y presidida por los ministerios de Asuntos Exteriores de España y de Colombia, comprende cinco subcomisiones, entre las que se encuentra la Subcomisión para Asuntos Jurídicos y Consulares.

Por último, el Tratado General de Cooperación y Amistad con México de 1990 prevé la existencia de una Comisión Binacional España-México, de la que dependen cinco subcomisiones, entre ellas la de Asuntos Jurídico-Consulares y del Interior.

4. Conclusión

Este análisis permite constatar cómo ha evolucionado la dimensión consular en las relaciones bilaterales entre España y los países iberoamericanos. Los primeros convenios de carácter consular concluidos en el siglo XIX estuvieron centrados en asegurar un mínimo de privilegios consulares que garantizaran en todo lo posible el ejercicio de una incipiente función consular. Ya en el siglo XX se ampliaron las áreas de colaboración, con la celebración de convenios de temática diversa (doble nacionalidad, seguridad social, visados, etc.). Sin embargo, ha sido sin duda en el periodo posterior a la promulgación de la Constitución Española de 1978 cuando se ha producido la profundización de las relaciones consulares, con la firma de una gran pluralidad de instrumentos sobre

nuevas áreas de cooperación (traslados de personas condenadas, atención a mujeres víctimas de violencia, flujos migratorios y migración circular, etc.). En muchos de estos ámbitos existe, como hemos visto, un importante margen para estrechar los actuales niveles de cooperación consular.

Referencias bibliográficas

- ALVARGONZÁLEZ SAN MARTÍN, F. (2003): *La regulación de la nacionalidad tras la Ley 36/2002*, Madrid, Secretaría General Técnica del MAE, 3ª edición revisada.
- COE (2024): “Chart of signatures and ratifications of Treaty 112”. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=112> (consultado el 21 de abril de 2024).
- HCCH (2024): “Convenios y otros instrumentos”. Disponible en: <https://www.hcch.net/es/instruments/conventions> (consultado el 21 de abril de 2024).
- INE (2024): “Elecciones municipales y autonómicas del 28 de mayo de 2023. Datos relativos al censo electoral. Electores del CERE por nacionalidad”. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=59379> (consultado el 21 de abril de 2024).
- LA MONCLOA (2024): “Referencia del Consejo de Ministros. 12.3.2024”. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2024/merc20240312.aspx> (consultado el 21 de abril de 2024).
- MARTÍ MARTÍ, X. (2013): “La política española de protección y asistencia consular a los ciudadanos españoles detenidos en el extranjero”, *Revista Española de Derecho Internacional*, volumen LXV, 1, pp. 43-72.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2021): *Política Exterior Feminista. Impulsando la Igualdad de la Acción Exterior española*. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/2021_02_POLITICA%20EXTERIOR%20FEMINISTA.pdf (consultado el 21 de abril de 2024).
- (2023): *Balance de Actividad Consular 2022*. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/NotasPrensa/Documents/2023_03_DOCUMENTO%20BALANCE%20ACTIVIDAD%20CONSULAR.pdf (consultado el 21 de abril de 2024).
- (2024a): *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*. Disponible en: <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Noticias/Documents/ESTRATEGIA%20ACCION%20EXTERIOR%20ESP.pdf> (consultado el 21 de abril de 2024).
- (2024b): *Guía de tratados bilaterales con Estados* (actualizada a 21 de marzo de 2024). Disponible en: <https://www.exteriores.gob.es/es/>



ServiciosAlCiudadano/TratadosInternacionales/Documents/GUIA%20TRATADOS%20CON%20ESTADOS.pdf (consultado el 21 de abril de 2024).

(consultado el 21 de abril de 2024).

Los textos de los tratados internacionales en los que forma parte España y demás disposiciones normativas españolas que se citan en este análisis pueden ser consultados en el *Boletín Oficial del Estado* (<https://boe.es>) o, en el caso de los textos anteriores a 1960, en la *Gazeta* (https://boe.es/diario_gazeta). En la *Guía de tratados bilaterales con Estados* se pueden obtener las referencias exactas para su consulta en ambos documentos oficiales.

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2023): “España, EEUU y Canadá avanzan en su compromiso para impulsar la migración regular y segura desde América Latina”, *Noticias*. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.es/w/pana-eeuu-y-canada-avanzan-en-su-compromiso-para-impulsar-la-migracion-regular-y-segura-desde-america-latina> (consultado el 21 de abril de 2024).

NÚÑEZ HERNÁNDEZ, J. y MARTÍ MARTÍ, X. (2009): *La función consular en el derecho español*, Madrid, Área de Documentación y Publicaciones de la Secretaría General Técnica del MAEC, 3ª edición actualizada.

OEA (2024): “Convención Interamericana sobre Exhortos y Comisiones Rogatorias”. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-36.html> (consultado el 21 de abril de 2024).

OISS (2024): “Estado de situación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”. Disponible en: <https://oiss.org/convenio-multilateral/estado-de-situacion>

Fundación Carolina, mayo 2024

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](#)

https://doi.org/10.33960/AC_11.2024

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

