



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

Derecho
Facultad de Derecho

**LA ASISTENCIA CONSULAR EN EL PERÚ: ANÁLISIS DEL
RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE, VACÍOS NORMATIVOS Y
PROPUESTAS DE REFORMA PARA SU FORTALECIMIENTO
INSTITUCIONAL**

**Tesis presentada para optar al
Título Profesional de Abogado**

**Presentado por
Martin Gallardo Garrath**

Asesor: Carlos J. Zelada
[0000-0002-1991-9071](tel:0000-0002-1991-9071)

Lima, 2025

REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO

FACULTAD DE DERECHO

A través del presente documento la Facultad de Derecho deja constancia de que la Tesis “LA ASISTENCIA CONSULAR EN EL PERÚ: ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE, VACÍOS NORMATIVOS Y PROPUESTAS DE REFORMA PARA SU FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL” presentada por el Sr. Martin Gallardo Garrath, con DNI 47005139, para optar el Título Profesional de Abogado, fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin el 18 de julio del año 2025; obteniendo el siguiente resultado:

15% Similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para ca...

Filtrado desde el informe

- Bibliografía
- Texto citado

Fuentes principales

- 13% Fuentes de Internet
- 12% Publicaciones
- 6% Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

Marcas de integridad

N.º de alertas de integridad para revisión

No se han detectado manipulaciones de texto sospechosas.

Los algoritmos de nuestro sistema analizan un documento en profundidad para buscar inconsistencias que permitirían distinguirlo de una entrega normal. Si advertimos algo extraño, lo marcamos como una alerta para que pueda revisarlo. Una marca de alerta no es necesariamente un indicador de problemas. Sin embargo, recomendamos que preste atención y la revise.

Fuentes principales

Las fuentes con el mayor número de coincidencias dentro de la entrega. Las fuentes superpuestas no se mostrarán.

1	Internet	
hdl.handle.net		1%
2	Internet	
transparencia.ree.gob.pe		1%
3	Internet	
repositorio.puce.edu.ec		<1%
4	Internet	
qdoc.tips		<1%
5	Trabajos del estudiante	
Pontificia Universidad Católica del Perú		<1%
6	Internet	
www.exterlores.gob.es		<1%
7	Publicación	
Garrath, Martin Gallardo. "La Política Exterior Peruana y la Doctrina de Empresas ...		<1%
8	Internet	
repositorio.tec.mx		<1%
9	Internet	
docplayer.es		<1%
10	Internet	
revistas.uilma.edu.pe		<1%
11	Internet	
tesis.pucp.edu.pe		<1%

Detalles del documento

Identificador de la entrega

trn:oid:::1:3297848251

Fecha de entrega

18 jul 2025, 1:54 a.m. GMT-5

Fecha de descarga

18 jul 2025, 4:40 p.m. GMT-5

Nombre de archivo

TESIS_VF_MARTIN_GALLARDO.docx

Tamaño de archivo

373.8 KB

145 Páginas

48.156 Palabras

281.789 Caracteres

De acuerdo con la política vigente, el porcentaje obtenido de similitud con otras fuentes está dentro de los márgenes permitidos.

Se emite el presente documento para los fines estipulados en el Reglamento de Grados y Títulos de la Facultad al que pertenece el interesado.

Lima, 18 de julio de 2025



Carlos J. Zelada

Asesor

Código ORCID 0000-0002-1991-9071

Dedicatoria

A mi familia, que siempre me empuja a ser mejor.

A toda la comunidad peruana que ha migrado al extranjero, que este trabajo les sirva para proteger sus derechos.

Agradecimientos

Quisiera agradecer, en primer lugar, al profesor Carlos J. Zelada, por su valiosa contribución a mi formación jurídica en materia de Derecho Internacional y por el sustancial apoyo brindado a lo largo del desarrollo de esta investigación. Su rol como asesor y guía durante el proceso de elaboración de esta tesis ha sido fundamental. Fue gracias a sus enseñanzas que nació en mí la curiosidad por el Derecho Internacional. Este párrafo queda corto para expresar mi gratitud y admiración hacia él. Cabe señalar que, si bien este trabajo no tendría la misma calidad sin sus consejos, cualquier error u omisión es de exclusiva responsabilidad mía.

Asimismo, deseo expresar un especial agradecimiento a la Embajadora Lissette Nalvarte, al Embajador Alejandro Neyra, al Embajador Carlos Manchego y al Ministro Consejero Robert Hutchins, diplomáticos peruanos con quienes tuve el honor de compartir funciones durante mi experiencia como Cónsul Adjunto en el Consulado General del Perú en Washington D.C.. Gracias a su liderazgo, enseñanzas y generosidad, descubrí el profundo valor del trabajo consular y desarrollé un sincero aprecio por esta función del Estado. Ser cónsul ha sido una de las experiencias profesionales más significativas de mi vida, y a través de ellos aprendí y crecí como funcionario del Servicio Diplomático.

A todo el personal administrativo del Consulado General del Perú en Washington D.C. durante el periodo 2021-2023, con quienes tuve el privilegio de aprender y trabajar diariamente en el ejercicio de las funciones consulares y en la defensa de los intereses del Perú y de sus connacionales. Su vocación de servicio, profesionalismo y compromiso diario me inspiran y renuevan mi confianza en una administración pública al servicio de la ciudadanía. El Perú necesita más servidores públicos como ustedes.

Al tratarse de un trabajo que marca (por fin) el cierre de mi etapa de pregrado en la Facultad de Derecho de la Universidad del Pacífico, quiero expresar mi sincero reconocimiento a quienes marcaron ese camino: los ex Rectores Felipe Portocarrero y Elsa del Castillo, la ex Vicerrectora de Investigación Cynthia Sanborn, los ex Decanos Fernando Cantuarias y Cecilia O'Neill, el Secretario General Lito Agusti, y los profesores Luis Torrejón, Samuel Abad y Mario Reggiardo. Sus enseñanzas, tanto en el aula como

fuera de ella, han sido fundamentales en mi formación académica, profesional y humana. A todos ustedes, gracias por sus enseñanzas y también por su paciencia —sé que no pocas veces les causé más de un dolor de cabeza.

Un agradecimiento entrañable a Jackie Carazas, amiga inseparable desde los días de facultad. Tu alegría, compañerismo y amistad hicieron que el camino del Derecho fuera más humano, llevadero y significativo. Sin ti, esta etapa no habría sido la misma.

Toda mi gratitud y amor a mi familia, mi inspiración constante, mi orgullo y mi fuerza. A mi padre, por su apoyo incondicional en cada uno de mis proyectos; a mi madre, por no dejar nunca de alentarme a concluir esta carrera y obtener el título de abogado, a mi hermana, quien fue mi primera referente en el estudio del Derecho y me enseñó —con el ejemplo— que solo con esfuerzo, perseverancia y disciplina se alcanza la meta; y a Valeria, quien con su extensa experiencia en investigación me ayudó plantear la pregunta de esta investigación. Mención especial para Ana Sofía, compañera incansable durante este proceso, cuyo amor, paciencia y respaldo han sido fundamentales. No pude haber pedido mejor aliada en este viaje. Por favor nunca dejes de exigirme.

Resumen

En esta investigación analizo el régimen jurídico, institucional y operativo de la asistencia consular en el Perú, y planteo la siguiente pregunta: ¿en qué medida el actual régimen jurídico peruano permite una implementación eficaz, oportuna y coherente de la asistencia consular como función sustantiva del Estado y mecanismo de protección de los derechos fundamentales de los nacionales en el extranjero? La hipótesis que guía este estudio sostiene que el marco normativo e institucional vigente presenta limitaciones significativas —tanto en su diseño como en su aplicación— que impiden el pleno desarrollo de una política consular moderna, garantista y alineada con los estándares del Derecho Internacional contemporáneo.

A través de un enfoque jurídico-comparado y sustentado en estándares internacionales, examino las debilidades del régimen normativo actual, particularmente su fragmentación normativa, rigidez operativa, enfoque reactivo y la ausencia de una definición legal clara del concepto de “asistencia consular”. Sobre la base del diagnóstico realizado, concluyo que estas deficiencias afectan negativamente la capacidad del Estado para brindar protección efectiva a sus ciudadanos en el exterior. En consecuencia, propongo reformas específicas en tres niveles: (1) normativo, mediante la incorporación de una definición expresa en el Reglamento Consular, la flexibilización de los criterios para otorgar apoyo económico y la aprobación de una directiva integral sobre asistencia consular; (2) institucional, a través del fortalecimiento de la capacidad operativa, la mejora de la formación del personal y el desarrollo de sistemas digitales interoperables; y (3) multilateral, mediante la promoción de tratados bilaterales, protocolos facultativos y solicitudes ante organismos internacionales que reconozcan la asistencia consular como un derecho humano. Sostengo que una modernización integral del régimen consular peruano no solo es posible, sino necesaria, para garantizar una asistencia consular más eficaz, preventiva y humana, capaz de responder a los desafíos de la movilidad internacional y de fortalecer la proyección del Estado hacia sus nacionales en el exterior.

Palabras claves: Derecho consular, Asistencia consular, Migración, Función consular, Relaciones Exteriores, Derechos humanos, Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

Abstract

In this research, I analyze the legal, institutional, and operational framework of consular assistance in Peru and pose the following research question: To what extent does the current Peruvian legal regime allow for the effective, timely, and coherent implementation of consular assistance as a substantive function of the State and as a mechanism for protecting the fundamental rights of nationals abroad? The hypothesis guiding this study holds that the existing legal and institutional framework presents significant limitations—both in its design and implementation—that hinder the full development of a modern, rights-based consular policy aligned with contemporary international law standards.

Through a comparative legal approach grounded in international standards, I examine the weaknesses of the current regulatory regime, particularly its normative fragmentation, operational rigidity, reactive orientation, and the absence of a clear legal definition of “consular assistance.” Based on the diagnostic assessment, I conclude that these deficiencies negatively affect the State’s ability to provide effective protection to its citizens abroad. Consequently, I propose reforms at three levels: (1) normative, through the incorporation of an explicit definition in the Consular Regulations, the flexibilization of criteria for granting economic support, and the adoption of a comprehensive directive on consular assistance; (2) institutional, by strengthening operational capacity, improving personnel training, and developing interoperable digital systems; and (3) multilateral, through the promotion of bilateral treaties, optional protocols, and requests before international bodies that recognize consular assistance as a human right. I argue that a comprehensive modernization of Peru’s consular regime is not only possible but necessary to ensure more effective, preventive, and humane consular assistance, capable of responding to the challenges of global mobility and strengthening the State’s projection toward its nationals abroad.

Key words:

Consular law, Consular assistance, Migration, Consular function, Foreign relations, Human rights, Vienna Convention on Consular Relations of 1963.

Cuadro de Abreviaturas

CIAM	Centro de Información y Asistencia a Personas Mexicanas
CIJ	Corte Internacional de Justicia
Convención Americana	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DGC	Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares
Cancillería	Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
UIT	Unidad Impositiva Tributaria

Tabla de contenidos

Introducción	12
Capítulo I: Fundamentos jurídicos del Derecho Consular y de la Asistencia Consular .	16
1.1 Definiciones	16
1.1.1 Definición de Derecho Internacional Público.....	16
1.1.2 Definición de Derecho Consular.....	18
1.1.3 Definición de Cónsul	22
1.1.4 Definición de Consulado	26
1.2 Fuentes del Derecho Consular	28
1.2.1 Las fuentes del Derecho Internacional aplicables al ámbito consular	29
1.2.2 Los tratados.....	31
1.2.3 La Costumbre Internacional y su influencia en la práctica consular	35
1.2.4 Principios Generales del Derecho Consular	37
1.2.5 Doctrina y jurisprudencia como elementos auxiliares	39
1.3 Funciones del Derecho Consular	44
1.4 Definición de Asistencia Consular	55
Capítulo II: Regulación normativa de la Asistencia Consular en el Perú.....	60
2.1 Normativa internacional en materia de Asistencia Consular.....	61
2.1.1 Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963	61
2.1.2 Jurisprudencia Internacional en materia de Asistencia Consular	68
2.1.3 Opinión Consultiva OC-16/99 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	76
2.1.4 Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular	83
2.2 Normativa nacional en materia de Asistencia Consular	87
2.2.1 Ley y Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores	87
2.2.2 Reglamento Consular del Perú	99
2.2.3 Directiva para el otorgamiento de subvenciones económicas	104
2.3 Reflexiones acerca de la regulación de la Asistencia Consular.....	106
Capítulo III: Propuestas para el fortalecimiento normativo, institucional y multilateral de la asistencia consular.....	111
3.1 Obstáculos para aplicación adecuada de la Asistencia Consular.....	112
3.1.1 Ausencia de definición legal.....	113
3.1.2 Falta de enfoque preventivo.....	115
3.1.3 Rigidez de la Directiva de subvenciones	116
3.1.4 Carencia de directivas ante crisis más amplias	117

3.1.5 Débil formación consular en materia de asistencia consular	119
3.1.6 Ausencia de sistema digital unificado en materia de asistencia consular....	120
3.2 Reformas normativas para fortalecer la aplicación de la Asistencia Consular...	121
3.2.1 Incorporación de una definición clara de asistencia consular en el Reglamento Consular.....	122
3.2.2 Flexibilización de la Directiva de subvenciones económicas.....	123
3.2.3 Aprobación de una directiva integral sobre asistencia consular	125
3.2.4 Promoción de tratados bilaterales de cooperación consular	126
3.3 Reformas institucionales para fortalecer la aplicación de la Asistencia Consular	127
3.3.1 Fortalecimiento de la capacitación del personal consular	129
3.3.2 Creación de un sistema digital unificado e interoperable	130
3.3.3 Institucionalización de espacios de retroalimentación entre las oficinas consulares y la sede central del Ministerio de Relaciones Exteriores	131
3.3.4 Fortalecimiento de la cooperación interinstitucional para brindar respuestas articuladas en casos complejos	132
3.4 Propuestas de acción en el ámbito multilateral en relación con la Asistencia Consular	133
3.4.1 Solicitud de Opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos	134
3.4.2 Promoción de un Protocolo Facultativo sobre la Asistencia Consular	136
Conclusiones.....	138
Recomendaciones	141
Referencias Bibliográficas.....	143

Introducción

La asistencia consular se ha convertido en una herramienta fundamental del Estado para proteger los derechos e intereses de sus nacionales en el extranjero. En un escenario internacional marcado por la intensificación de la movilidad humana, las crisis migratorias y las crecientes demandas de protección ciudadana transfronteriza, esta función ha adquirido un rol estratégico tanto desde el punto de vista operativo como jurídico. En efecto, la asistencia consular —entendida como el conjunto de acciones destinadas a brindar apoyo, protección y orientación a los nacionales en el exterior, particularmente en contextos de vulnerabilidad— constituye uno de los pilares centrales del Derecho Consular contemporáneo. No obstante, su consolidación como un verdadero derecho aún enfrenta desafíos normativos e institucionales significativos en muchos países, incluido el Perú.

Esta investigación nace de una motivación tanto académica como profesional. Durante mi experiencia como Cónsul Adjunto del Perú en Washington D.C., pude constatar de manera directa los límites que enfrentamos para brindar protección efectiva a nuestros connacionales en el exterior. Estas dificultades no responden únicamente a factores operativos, sino también a deficiencias estructurales del régimen jurídico e institucional que regula la asistencia consular en el Perú. Asimismo, advertí un vacío doctrinario y jurisprudencial sobre el tema en el país, a pesar de su creciente relevancia en el plano internacional. En ese contexto, decidí emprender esta investigación con el objetivo de contribuir a la comprensión y mejora del marco jurídico de la asistencia consular, no solo como un tema técnico o académico, sino como una herramienta concreta de fortalecimiento de la política exterior y protección de derechos fundamentales.

La pregunta que guía este estudio es la siguiente: ¿el actual régimen jurídico peruano permite una implementación eficaz, oportuna y coherente de la asistencia consular como función sustantiva del Estado y mecanismo de protección de los derechos fundamentales de los nacionales en el extranjero? Frente a ello, la hipótesis que sustento es que el marco normativo e institucional vigente presenta limitaciones significativas —tanto en su diseño como en su aplicación— que impiden el desarrollo de una política consular moderna, garantista y alineada con los estándares del Derecho Internacional contemporáneo. Estas deficiencias se expresan en la fragmentación normativa, la falta de una definición legal

clara del concepto de asistencia consular, la rigidez de los procedimientos existentes, la escasa formación especializada del personal consular, y una débil articulación entre los distintos niveles del Estado peruano, tanto a nivel nacional como internacional.

Los principales hallazgos de esta tesis confirman dicha hipótesis. En primer lugar, se identifica una regulación legal fragmentada y reactiva, que no ofrece una base jurídica sólida ni directrices operativas claras para la labor consular en el terreno. En segundo lugar, se constata que el Perú carece de una definición expresa y precisa de asistencia consular, lo que genera incertidumbre tanto para los funcionarios consulares como para los ciudadanos que requieren este servicio. En tercer lugar, se advierten debilidades institucionales relevantes, como la falta de formación continua del personal, la inexistencia de un sistema digital interoperable, y la escasa coordinación entre consulados, sede central y otras entidades estatales. Finalmente, en el plano internacional, se observa que el Perú no ha utilizado suficientemente los foros multilaterales para promover el reconocimiento de la asistencia consular como un derecho humano ni ha impulsado mecanismos innovadores de cooperación regional.

Frente a este diagnóstico, propongo un conjunto de recomendaciones estructuradas en tres niveles:

1. Normativo: incluir una definición expresa y operativa de asistencia consular en el Reglamento Consular del Perú; flexibilizar los criterios de apoyo económico en situaciones de vulnerabilidad; y aprobar una directiva integral que regule la asistencia consular con enfoque de derechos humanos y enfoque preventivo.
2. Institucional: fortalecer la formación consular en temas de protección; desarrollar un sistema digital interoperable entre la Cancillería y las oficinas consulares; establecer mecanismos de retroalimentación y toma de decisiones descentralizadas para situaciones de emergencia; y fomentar una cultura organizacional orientada al servicio ciudadano.
3. Multilateral: promover la suscripción de acuerdos bilaterales y protocolos facultativos que refuercen la asistencia consular como derecho internacionalmente reconocido; y explorar la posibilidad de solicitar una Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el alcance de este derecho en contextos de movilidad humana y privación de libertad.

La estructura de la tesis responde a una lógica progresiva y articulada en tres capítulos. En el Capítulo I me enfoco en los fundamentos jurídicos del Derecho Consular y de la asistencia consular. Aquí explico los conceptos centrales, identifico las fuentes del Derecho Consular, y examino las funciones que esta rama jurídica regula. Además, exploro la vinculación entre asistencia consular y derechos humanos, resaltando la importancia de esta función como garantía del debido proceso y como instrumento de protección en contextos de vulnerabilidad. Este capítulo tiene por finalidad esclarecer los conceptos necesarios para abordar el análisis del régimen de asistencia consular en el Perú.

En el Capítulo II analizo la regulación normativa de la asistencia consular en el Perú. En primer lugar, estudio el marco internacional relevante, incluyendo la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y otros instrumentos como el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Posteriormente, examino el marco nacional, incluyendo la Ley y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Reglamento Consular aprobado en 2023, y las directivas administrativas vigentes. Finalmente, reflexiono sobre las limitaciones del marco actual, destacando su carácter fragmentado, su enfoque predominantemente reactivo y restrictivo, y su escasa articulación con los estándares internacionales.

Por último, en el Capítulo III formulo una serie de propuestas para el fortalecimiento normativo, institucional y multilateral de la asistencia consular. En primer lugar, identifico los principales obstáculos que enfrenta su aplicación, tanto desde el punto de vista normativo como operativo. Luego, planteo reformas normativas puntuales, como la incorporación de una definición de asistencia consular en el Reglamento Consular, la flexibilización de la Directiva de subvenciones, la aprobación de una nueva directiva integral, y la firma de tratados bilaterales de cooperación consular. En el plano institucional, propongo fortalecer la formación de los cónsules, implementar un sistema digital interoperable, crear espacios de retroalimentación entre consulados y la Cancillería, y establecer mecanismos de cooperación interministerial. Finalmente, analizo posibles acciones en el ámbito multilateral, como la solicitud de una Opinión

Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la promoción de un Protocolo Facultativo sobre asistencia consular en el marco de las Naciones Unidas.

En esta tesis busco contribuir a la construcción de un modelo consular más robusto, moderno y garantista, capaz de brindar protección real a los peruanos más allá de nuestras fronteras y de posicionar al Estado peruano como un actor activo en la defensa de los derechos humanos de sus ciudadanos en el contexto internacional. Espero este trabajo también sirva para mejorar el servicio consular en el Perú.

Capítulo I: Fundamentos jurídicos del Derecho Consular y de la Asistencia Consular

El Derecho Consular, como rama del Derecho Internacional Público, regula las funciones que desempeñan los consulados en el extranjero, los privilegios e inmunidades de sus funcionarios, así como las relaciones jurídicas entre los Estados acreditante y receptor en el ámbito consular. Su desarrollo normativo ha sido impulsado por la necesidad de garantizar la protección de los nacionales fuera de su país de origen, en un contexto de creciente movilidad humana, globalización y transformación de las relaciones internacionales. Este capítulo explora los fundamentos jurídicos de esta disciplina, abarcando los conceptos esenciales, fuentes normativas y principales funciones, con especial énfasis en su conexión con los derechos humanos y con el principio de protección a los ciudadanos en el exterior.

Asimismo, examino la noción de asistencia consular, entendida como una función sustantiva del Derecho Consular, que engloba un conjunto de servicios y acciones que el Estado brinda, a través de sus oficinas consulares, a sus nacionales en situación de vulnerabilidad o necesidad en el extranjero. Esta figura ha cobrado una importancia creciente en los últimos años, tanto en la práctica diplomática como en la jurisprudencia internacional, al constituirse como una herramienta fundamental para garantizar el acceso a derechos y el debido proceso. El objetivo de este capítulo es proporcionar un marco conceptual claro y actualizado sobre el Derecho Consular y la asistencia consular, que sirva de base teórica para el análisis normativo y propositivo que se desarrollará en los capítulos posteriores.

1.1 Definiciones

1.1.1 Definición de Derecho Internacional Público

El Derecho Consular es, ante todo, una rama especializada del Derecho Internacional Público, en tanto regula las relaciones entre los Estados en lo que respecta al ejercicio y reconocimiento mutuo de funciones consulares en sus respectivos territorios. Esta afirmación parte de la premisa de que las relaciones consulares implican vínculos entre sujetos del Derecho Internacional —principalmente los Estados—, lo que justifica su plena inserción en el marco normativo internacional. Por ello, para comprender

cabalmente el alcance y naturaleza del Derecho Consular se necesita claridad en el concepto de Derecho Internacional Público.

El Derecho Internacional Público constituye el marco normativo que regula las relaciones entre los Estados y demás sujetos de la comunidad internacional. Según Novak y García-Corrochano, se trata del “conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre los distintos sujetos de derecho que integran la comunidad internacional” (Novak & García-Corrochano, 2016, p. 40). En esa misma línea, Pierre-Marie Dupuy lo define como el “conjunto de normas y de instituciones destinadas a regir la sociedad internacional” (Dupuy, 2006, p. 1), destacando así su función organizadora de la convivencia internacional.

El profesor José Pastor Ridruejo subraya que el Derecho Internacional surge del “cuerpo social del que provienen las normas” (Pastor Ridruejo, 2012, p. 32), es decir, de las dinámicas propias de la sociedad internacional. En ese sentido, este cuerpo normativo no es una construcción abstracta, sino el reflejo de las prácticas, necesidades y acuerdos entre actores internacionales. El Derecho Internacional evoluciona constantemente, adaptándose a los desafíos de una sociedad globalizada, y en ese proceso incorpora ramas especializadas como el Derecho Consular.

A partir de estas definiciones, y para efectos de esta investigación, entiendo al Derecho Internacional Público como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre los distintos sujetos del Derecho Internacional, especialmente entre los Estados, las organizaciones internacionales y, en algunos supuestos, los individuos. Esta definición permite integrar adecuadamente al Derecho Consular como una de sus expresiones más concretas y operativas, especialmente en lo que respecta a la protección de los nacionales en el exterior y a la ejecución de ciertos actos de administración pública fuera del territorio del Estado.

Es importante destacar que, si bien el Derecho Consular pertenece primordialmente al ámbito del Derecho Internacional Público, su desarrollo normativo no se limita a las fuentes internacionales. En el Derecho Consular, el ordenamiento jurídico interno de los Estados también juega un rol fundamental en la regulación consular. En efecto, el Derecho Consular se construye a partir de una interacción constante entre las normas del

Derecho Internacional Público —como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963— y las normas del Derecho nacional. Esta dimensión dual —internacional y nacional— la desarrollo con mayor profundidad en el segundo capítulo de esta investigación.

1.1.2 Definición de Derecho Consular

El Derecho Consular, aunque tradicionalmente asociado a funciones de asistencia y protección a los nacionales en el extranjero, abarca un conjunto mucho más amplio de atribuciones con creciente relevancia en la práctica internacional contemporánea. La doctrina especializada ha elaborado múltiples definiciones que permiten comprender la naturaleza jurídica del Derecho Consular, sus elementos fundamentales y el papel que desempeña en la proyección del Estado más allá de sus fronteras.

En este contexto, resulta especialmente relevante revisar algunas de las principales concepciones teóricas formuladas en torno al Derecho Consular. Una de las más destacadas es la propuesta por el jurista español Eduardo Vilariño, quien sostiene que la razón de ser del Derecho Consular radica en la atención a los connacionales en el extranjero y en el acercamiento del Estado a estos mediante el ejercicio de actos administrativos y de derecho privado, siempre que se cuente con el previo consentimiento del Estado receptor (Vilariño, 2018, p. 93). Esta formulación pone de relieve tres elementos esenciales: (1) la función protectora del Estado hacia sus ciudadanos fuera del territorio nacional; (2) el carácter institucional del órgano consular como extensión de la administración pública en el extranjero; y (3) la necesidad de respetar la soberanía del Estado receptor, en cuyo territorio se ejercen dichas funciones.

La definición ofrecida por Vilariño resulta particularmente valiosa porque amplía la comprensión tradicional del Derecho Consular más allá de su rol clásico de protección internacional. Subraya su dimensión operativa y jurídica, destacando el papel de las oficinas consulares como intermediarias entre el ciudadano y su Estado, habilitadas para ejecutar actos jurídicos —como inscripciones, certificaciones, legalizaciones, entre otros— que, si bien se realizan fuera del territorio nacional, mantienen plena validez en el ordenamiento jurídico interno. Esta doble faceta —protectora y administrativa— permite entender al Derecho Consular como una manifestación concreta y especializada

del Derecho Internacional Público, con una naturaleza híbrida que responde tanto a exigencias diplomáticas como a necesidades de servicio público.

De este modo, Vilariño identifica como objeto esencial del Derecho Consular la creación de un marco jurídico que permita asistir a los connacionales en el extranjero mediante una institucionalidad funcional, legítima y reconocida por el Estado receptor. Esta perspectiva resulta especialmente relevante en el contexto contemporáneo, caracterizado por una intensa movilidad humana, relaciones transnacionales complejas y la creciente necesidad de una gestión estatal eficaz fuera de las fronteras nacionales.

Complementariamente, Carlos Larios, lo define como “el conjunto de principios jurídicos y normas legales que regulan la organización y funciones de tutela, protección y garantía que los Estados pueden establecer a favor de sus súbditos en el extranjero para el desarrollo de la convivencia internacional” (Larios, 2007, p. 167). Si bien el término "súbditos" ha caído en desuso, esta definición resalta el carácter protector del Derecho Consular y su papel en el mantenimiento del orden jurídico internacional. Tanto Larios como Vilariño coinciden en que esta rama del Derecho Internacional sirve para salvaguardar los intereses de los connacionales que se encuentran en territorio extranjero.

Otra referencia fundamental en la doctrina contemporánea es la que ofrecen Luke T. Lee y John Quigley en su obra clásica *Consular Law and Practice*. Si bien los autores no formulan una definición única y cerrada del Derecho Consular, su análisis proporciona una comprensión integral de esta rama del Derecho como el conjunto de normas que regulan el establecimiento, funcionamiento, privilegios e inmunidades de los órganos consulares y sus funcionarios. En su enfoque, el Derecho Consular abarca funciones tan diversas como la protección de los nacionales en el extranjero, la facilitación del comercio y de los intercambios culturales, y la prestación de servicios administrativos consulares (Lee & Quigley, 2008, pp. 26-28). Asimismo, destacan la importancia de los tratados internacionales —en particular, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963— como instrumento esencial para codificar y armonizar estas prácticas a nivel global. La visión de Lee y Quigley contribuye así a consolidar una noción moderna del Derecho Consular como herramienta jurídica clave en la proyección exterior del Estado y en la garantía de derechos de sus ciudadanos fuera de sus fronteras.

Una definición doctrinaria adicional que merece especial atención es la formulada por el diplomático y jurista peruano Zósimo Morillo, quien aborda el Derecho Consular desde una perspectiva funcional y operativa. Morillo lo define como “el conjunto de normas y principios que, en el marco del derecho internacional y la legislación pertinente del Estado que envía, aplican los funcionarios consulares en el desempeño de sus funciones” (Morillo, 2022, p. 81). Esta concepción pone de relieve no solo la dimensión normativa del Derecho Consular, sino también su aplicación concreta por parte de los agentes consulares en su quehacer cotidiano. En otras palabras, el autor subraya el carácter instrumental de este cuerpo jurídico, en tanto constituye una herramienta a través de la cual los funcionarios consulares llevan a cabo sus funciones en el marco de un ordenamiento jurídico híbrido, conformado tanto por normas internacionales como por disposiciones del derecho interno del Estado que los acredita.

Además, esta definición es especialmente valiosa porque evidencia uno de los rasgos distintivos del Derecho Consular moderno: su naturaleza dual, ya que se sustenta en una articulación entre el Derecho Internacional —que establece los principios generales y las relaciones interestatales— y el Derecho Interno —que regula aspectos administrativos, civiles y registrales propios del Estado de origen. En consecuencia, la propuesta de Zósimo Morillo contribuye a enriquecer la comprensión del Derecho Consular como un sistema normativo complejo, dinámico y eminentemente práctico, orientado a la protección de los intereses del Estado y de sus nacionales en el exterior, así como al cumplimiento de funciones públicas fuera del territorio nacional.

Desde una perspectiva normativa, la base internacional contemporánea del Derecho Consular se encuentra en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, que establece el marco jurídico para el establecimiento, funcionamiento y atribuciones de las oficinas consulares. En su artículo 5, la convención enumera una serie de funciones consulares, que van desde la asistencia y protección de nacionales, la emisión de documentos, el actuar como notario o funcionario de registro civil, hasta la representación ante autoridades locales, la promoción económica, cultural y científica, e incluso la intervención en casos de embarcaciones o aeronaves del Estado que envía. La amplitud de estas funciones revela el carácter multifacético del Derecho Consular.

En función de las diversas perspectivas doctrinarias, normativas y de política pública abordadas, resulta pertinente proponer una definición operativa que permita enmarcar el análisis posterior del Derecho Consular desde una visión integral y actualizada. Esta definición busca reflejar tanto la evolución histórica de esta rama del Derecho Internacional como su creciente complejidad funcional en la práctica contemporánea, incorporando sus dimensiones jurídicas, institucionales y estratégicas. A partir de ello, entiendo en esta investigación al Derecho Consular como:

El conjunto de normas y principios jurídicos, tanto del Derecho Internacional como del Derecho Interno, que regulan el establecimiento, la organización y el ejercicio de funciones de las oficinas y funcionarios consulares, en tanto órganos del Estado encargados de actuar fuera del territorio nacional. Estas funciones comprenden la asistencia, protección y prestación de servicios a los nacionales en el extranjero; la representación de ciertos intereses del Estado acreditante; así como la promoción de vínculos económicos, culturales, científicos y de cooperación con el Estado receptor. En su conjunto, este cuerpo normativo no solo garantiza la protección efectiva de los ciudadanos en el exterior, sino que también contribuye a la proyección internacional del Estado y al fortalecimiento de sus relaciones bilaterales.

Esta concepción permite entender al Derecho Consular no como un mero conjunto de atribuciones técnico-administrativas, sino como una manifestación tangible y operativa de la acción exterior del Estado. Lejos de limitarse a trámites documentarios o funciones de registro civil, el Derecho Consular moderno se erige como una herramienta estratégica que articula, en el plano internacional, la protección de los derechos de los ciudadanos, la promoción de intereses nacionales y el ejercicio de funciones públicas fuera del territorio. En efecto, las funciones consulares abarcan tres grandes dimensiones interconectadas: la dimensión protectora, centrada en la asistencia legal, humanitaria y administrativa de los connacionales; la dimensión representativa, que permite al Estado proyectar su presencia a través de la defensa de ciertos intereses soberanos o institucionales; y la dimensión promotora, orientada a facilitar vínculos económicos, culturales, científicos y de cooperación con el Estado receptor.

Este enfoque integral se alinea con las nuevas exigencias de la gobernanza global, donde los Estados están llamados a ejercer un rol activo más allá de sus fronteras no solo en función de sus relaciones diplomáticas, sino también en el cuidado de sus comunidades migrantes, la atracción de inversiones, la internacionalización de su cultura y el fortalecimiento de redes de colaboración internacional. Así, el Derecho Consular, al operar en la interfaz entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno, cumple una doble función: garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos en el exterior y canalizar los intereses del Estado en escenarios multilaterales o bilaterales mediante sus oficinas consulares. En ese sentido, analizar el Derecho Consular desde esta óptica ampliada resulta esencial para comprender su papel en la diplomacia contemporánea y en la construcción de vínculos sostenibles entre los Estados y sus diásporas, que hoy constituyen actores clave en la política exterior.

1.1.3 Definición de Cónsul

Una vez definido el concepto general del Derecho Consular, resulta necesario analizar una de sus figuras centrales: el cónsul. Esta figura, cuya presencia se remonta a los orígenes mismos de las relaciones internacionales no diplomáticas, ha evolucionado hasta convertirse en un actor clave del servicio exterior moderno. La misma palabra “cónsul” deriva del latín *consul*, y en la Antigua Roma designaba a los magistrados supremos de la República, encargados de representar al pueblo y dirigir los asuntos del Estado. En el plano internacional, el término ha sido adoptado para designar al funcionario público encargado de ejercer funciones consulares en un Estado extranjero, en representación del Estado que lo acredita. La función consular, por tanto, no puede entenderse en abstracto sin considerar quién la ejecuta, qué atribuciones tiene ni bajo qué mandato jurídico actúa. Al respecto, la doctrina ha ofrecido diversas definiciones que permiten comprender tanto la naturaleza jurídica como las funciones concretas que desempeña esta figura dentro de la estructura del servicio exterior.

En términos generales, el cónsul es un funcionario público del Estado que envía, debidamente acreditado ante un Estado receptor, cuya misión principal consiste en ejercer funciones consulares en beneficio de los nacionales y de los intereses del Estado que representa, dentro de los límites establecidos por el Derecho Internacional y el consentimiento del Estado receptor. Según el jurista español Eduardo Vilariño Pintos, el

cónsul es un funcionario de la administración pública, específicamente designado para actuar fuera del territorio nacional, en representación del Estado, con la finalidad principal de atender a sus nacionales y facilitar la ejecución de actos jurídicos conforme al derecho interno del Estado que lo acredita y defendiendo los intereses del Estado que lo acredita (Vilariño, 2018, p. 102). Esta definición subraya dos aspectos fundamentales: por un lado, su calidad de agente del Estado que actúa bajo un marco jurídico determinado; y por otro, su rol eminentemente práctico, que va desde la protección consular hasta la prestación de servicios administrativos y la promoción de relaciones de cooperación con el Estado receptor.

Complementando esta visión funcional del cónsul, Jaroslav Zourek ofrece una caracterización más estructural y lo describe como “funcionario del Estado, remunerado por el Estado y que dedica toda su actividad al desempeño de su misión oficial, sin poder ejercer ninguna otra profesión lucrativa por cuenta propia” (Zourek, 1957, p. 86). Esta caracterización subraya la naturaleza profesional y exclusiva del ejercicio consular en el marco del servicio exterior permanente. A diferencia del cónsul honorario, cuya labor suele ser parcial y compatible con otras actividades privadas, el cónsul de carrera encarna la representación institucional directa del Estado en el extranjero y está sujeto a un régimen de incompatibilidades que garantiza su dedicación plena al servicio público.

Esta definición resulta relevante porque delimita con claridad el perfil funcional y jurídico del cónsul de carrera como agente del Estado con responsabilidades oficiales específicas, sin interferencias derivadas de intereses privados. Asimismo, refleja la concepción clásica del Derecho Consular según la cual el ejercicio de funciones consulares debe mantener una estricta separación de cualquier actividad económica personal, a fin de asegurar la neutralidad, imparcialidad y profesionalismo del funcionario en sus tareas de asistencia, protección y representación ante el Estado receptor.

Desde una perspectiva normativa, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 no proporciona una definición cerrada o conceptual del término "cónsul", sino que lo delimita a partir de las funciones que este puede ejercer. Es decir, no describe al cónsul como persona o categoría jurídica autónoma, sino como el funcionario acreditado por el Estado que envía para realizar determinadas funciones consulares en el territorio

del Estado receptor. Estas funciones están detalladas en el artículo 5 de este tratado y comprenden, entre otras, la protección de los intereses del Estado que envía y de sus nacionales; la expedición de pasaportes y visados; la actuación como notario o registrador civil; la representación ante autoridades locales; y la promoción de vínculos comerciales, culturales y científicos. Una lectura integral del instrumento sugiere, por tanto, que el cónsul será aquel funcionario que, una vez aceptado por el Estado receptor, se encuentra habilitado para ejercer las funciones consulares previstas en dicho artículo, las cuales serán examinadas con mayor profundidad en la sección siguiente.

Cabe mencionar que, si bien la convención no define al cónsul en sentido estricto, sí introduce una distinción fundamental entre los cónsules de carrera y los cónsules honorarios. Esta diferenciación aparece en diversos artículos del instrumento (como los artículos 1 y 58), y obedece tanto al estatus jurídico como al grado de profesionalización del funcionario. El cónsul de carrera es un funcionario del servicio exterior del Estado acreditante, usualmente designado a través de una carrera diplomática o consular, y sujeto a la legislación interna de dicho Estado. Por el contrario, el cónsul honorario es una persona, muchas veces nacional del Estado receptor o de un tercer Estado, que actúa en representación del Estado que lo designa, pero que no pertenece al cuerpo profesional del servicio exterior. Los cónsules honorarios suelen ejercer sus funciones de forma no remunerada, con competencias más limitadas y centradas en tareas administrativas o de representación local.

En efecto, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 reconoce expresamente la figura del cónsul honorario como distinta del cónsul de carrera. Según el artículo 1, inciso d), el término “jefe de oficina consular” incluye tanto a los cónsules de carrera como a los cónsules honorarios, y el Capítulo III del tratado está íntegramente dedicado a estos últimos. La convención no ofrece una definición cerrada, pero establece un régimen diferenciado que refleja sus particularidades. Los cónsules honorarios suelen ser personas que no pertenecen al servicio exterior profesional del Estado que los designa, y con frecuencia son nacionales del Estado receptor o de un tercer Estado. Su nombramiento responde a criterios de confianza, arraigo local y capacidad de representación, especialmente en lugares donde no existen consulados de carrera. Aunque ejercen funciones consulares válidas —como legalizaciones, atención básica a connacionales o promoción de vínculos culturales y comerciales—, su rango,

atribuciones y prerrogativas son más limitados, y sus inmunidades se restringen al ejercicio de funciones oficiales. No reciben habitualmente remuneración del Estado acreditante y operan con recursos más acotados, pero desempeñan un rol clave en la expansión de la presencia consular en zonas alejadas o estratégicas.

Desde la perspectiva doctrinaria, los cónsules honorarios han sido identificados como una figura atípica dentro del servicio exterior, caracterizada por su flexibilidad institucional y su naturaleza híbrida entre lo público y lo privado. Como señala Sorensen, estos funcionarios no suelen recibir una remuneración regular del Estado acreditante, no necesariamente ostentan su nacionalidad y, además, están autorizados para desarrollar actividades privadas paralelas en el territorio del Estado receptor (Sorensen, 2017, p. 411). Esta singular combinación de funciones oficiales y actividades personales exige una regulación cuidadosa, especialmente para prevenir posibles conflictos de interés. No obstante, esta configuración también facilita una mayor integración del cónsul honorario con la comunidad local, lo que puede resultar beneficioso para el cumplimiento de sus funciones consulares.

Por su parte, Von Glahn y Taulbee destacan que los cónsules honorarios son frecuentemente nacionales del propio Estado receptor, lo cual puede reforzar su legitimidad social y operatividad, sobre todo en regiones remotas o con baja presencia institucional del Estado acreditante. Asimismo, subrayan que esta figura es especialmente utilizada por Estados con recursos diplomáticos limitados —como los Estados pequeños o en desarrollo—, que encuentran en ella una vía eficiente para asegurar representación consular sin asumir los costos de un consulado de carrera (Von Glahn & Taulbee, 2017, pp. 374-375). En la misma línea, Zourek los define como “comerciantes u hombres de negocios del Estado en cuyo territorio han de ejercer funciones” y señala que, en la mayoría de los casos, no poseen la nacionalidad del Estado que los designa (Zourek, 1957, p. 86). En conjunto, estas aproximaciones doctrinarias permiten comprender al cónsul honorario no solo como una solución práctica, sino también como una manifestación de la adaptación del Derecho Consular a las realidades contemporáneas de representación y asistencia exterior.

1.1.4 Definición de Consulado

Al abordar la figura del cónsul, resulta imprescindible considerar también al consulado, ya que este no es solo un espacio físico, sino también una estructura institucional, jurídica y operativa dentro del cual el cónsul ejerce sus funciones. El consulado es, en esencia, la extensión funcional de la administración pública del Estado en el extranjero, organizada conforme al Derecho Internacional y establecida con el consentimiento del Estado receptor. Su existencia responde a la necesidad del Estado que lo acredita de brindar protección, asistencia y servicios públicos a sus ciudadanos que residen, transitan o se encuentran en situación de vulnerabilidad en el territorio extranjero. Además de atender a personas naturales, los consulados también resguardan los intereses de personas jurídicas, como empresas o instituciones del Estado acreditante, dentro del ámbito de su circunscripción.

Para Eduardo Vilariño, el consulado se entiende como “una institución jurídico-internacional que consiste en el establecimiento de un órgano de la administración pública de un Estado (oficina consular), específico para actuar en el exterior, en el territorio de otro, por acuerdo entre ambos, con el objeto principal de atender a sus nacionales [...] prestándoles la asistencia y protección necesarias y posibilitándoles el ejercicio de sus derechos ciudadanos” (Vilariño, 2018, p. 102). Esta definición subraya tres elementos clave: el carácter institucional del órgano consular como parte de la administración pública del Estado que lo designa; su función asistencial y protectora respecto de los nacionales en el extranjero; y la necesidad de contar con el consentimiento del Estado receptor para el ejercicio legítimo de sus funciones. Desde esta perspectiva, el consulado se configura como una proyección institucional del aparato estatal fuera de sus fronteras, dotado de legitimidad jurídica tanto en el plano interno como en el internacional. Su naturaleza combina, así, elementos de derecho público, cooperación interestatal y estructura orgánica del servicio exterior, lo que le otorga un carácter híbrido entre lo jurídico-administrativo y lo político-institucional.

Pero el consulado no se limita al ejercicio de funciones administrativas; también representa una herramienta estratégica de la política exterior del Estado, ya que actúa como canal de vinculación con autoridades locales, fomenta relaciones económicas y culturales, y promueve el conocimiento y la presencia del país que representa. De ahí que

su estructura, ubicación y nivel de funcionamiento sean considerados indicadores de presencia estatal en el extranjero, especialmente en zonas de frontera, regiones con alta concentración migratoria o áreas prioritarias en términos comerciales o geopolíticos. En suma, el consulado es el instrumento institucional que materializa la acción consular del Estado, y sin él, la figura del cónsul carecería de sustento operativo y jurídico.

Además de sus funciones operativas y administrativas, el consulado también cumple una función simbólica de gran importancia. Su presencia física en determinadas regiones del extranjero —especialmente en zonas fronterizas, territorios con alta densidad migratoria o ciudades con relevancia histórica para el Estado acreditante— representa una forma de visibilizar la acción del Estado más allá de sus fronteras. En estos casos, el consulado no solo actúa como una oficina de servicios, sino como un signo tangible de soberanía, identidad y compromiso estatal con sus ciudadanos y comunidades en el exterior. Esta es la razón por la cual el artículo 29 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 estipula expresamente el derecho del Estado acreditante a utilizar su bandera y escudo nacionales en las instalaciones consulares. Por ello, la ubicación y el despliegue estratégico de oficinas consulares también responden a consideraciones de política exterior, presencia geopolítica y vinculación cultural con la diáspora, constituyéndose en una herramienta de diplomacia pública que refuerza los lazos entre el Estado y sus nacionales, así como entre el Estado y el territorio donde se proyecta.

Esta dimensión simbólica no excluye la necesidad de comprender al consulado también desde una perspectiva funcional y jurídico-administrativa. En esa línea, el jurista español Jesús Núñez Hernández ofrece una definición integral del consulado, en la que recoge tanto su estructura como sus competencias:

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 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 (Núñez Hernández, 1980, p. 51).

Esta definición destaca varios elementos clave. En primer lugar, al describir al consulado como un “órgano unipersonal”, se enfatiza que, aunque pueda contar con personal auxiliar, la responsabilidad y autoridad principal recaen en una sola persona: el cónsul. La “competencia territorialmente limitada” indica que el consulado opera dentro de un distrito consular específico, determinado por acuerdos entre los Estados involucrados. La referencia a una función “general y activa” sugiere que el consulado no solo realiza tareas administrativas, sino que también participa activamente en la promoción de los intereses del Estado acreditante. El reconocimiento del “estatus internacional” del personal y las instalaciones del consulado implica que gozan de ciertas inmunidades y privilegios conforme al derecho internacional. Además, la definición subraya la importancia de la colaboración con las autoridades locales del Estado receptor, lo que refleja la necesidad de una interacción armoniosa y respetuosa de la soberanía del país anfitrión. Finalmente, al mencionar la atención a los bienes y derechos de las personas naturales y jurídicas connacionales, así como a los intereses del Estado que lo nombra, se resalta la dualidad de funciones del consulado: proteger a sus ciudadanos y representar los intereses estatales en el extranjero.

Con base en los elementos que conforman la definición y naturaleza del consulado como institución, es posible comprender que sus funciones se enmarcan en un entramado jurídico complejo y dinámico. Para entender plenamente el alcance de estas funciones y su respaldo normativo, resulta imprescindible examinar también las fuentes que dan sustento al Derecho Consular, tanto a nivel internacional como nacional.

1.2 Fuentes del Derecho Consular

El Derecho Consular, al igual que otras ramas del Derecho Internacional, se nutre de un conjunto plural de fuentes jurídicas que establecen las normas, principios y prácticas que rigen la actuación consular entre los Estados. Estas fuentes no solo se limitan a instrumentos normativos codificados, sino que también incluyen prácticas consuetudinarias, acuerdos bilaterales, y desarrollos doctrinarios y jurisprudenciales que complementan y enriquecen su contenido.

Dentro del marco general del Derecho Internacional Público, el Derecho Consular presenta ciertas especificidades derivadas de su carácter operativo y funcional. Por ello, resulta indispensable examinar las distintas fuentes que lo conforman, con especial énfasis en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, que constituye la piedra angular. A continuación, presento estas fuentes, atendiendo a su jerarquía, contenido y relevancia práctica en la gestión consular contemporánea.

1.2.1 Las fuentes del Derecho Internacional aplicables al ámbito consular

Las fuentes del Derecho Internacional pueden definirse como los mecanismos y procesos a través de los cuales se originan y adquieren validez las normas que rigen las relaciones entre los sujetos del derecho internacional. En esta línea, Thirlway señala que las fuentes constituyen el conjunto de procedimientos normativos mediante los cuales surgen las reglas internacionales, subrayando su carácter constitutivo dentro del sistema jurídico internacional (Thirlway, 2003, p. 320). Por su parte, Sorensen aporta una definición complementaria al afirmar que las fuentes del Derecho Internacional son “los métodos de creación de las normas jurídicas, es decir, de las reglas generales y permanentes capaces de ser aplicadas, repetidamente, sin límite alguno” (Sorensen, 2017, p. 152). Esta visión destaca no solo el origen formal de las normas, sino también su aplicabilidad constante y universal en el tiempo.

Ambas definiciones permiten entender que las fuentes del Derecho Internacional no solo establecen la legalidad de una norma, sino también su legitimidad dentro de una comunidad jurídica global. Así, en el ámbito consular, estas fuentes —sean convencionales, consuetudinarias o auxiliares— cumplen un rol fundamental al delimitar las funciones, prerrogativas y limitaciones de los agentes consulares, enmarcando jurídicamente su actuación frente a los Estados receptores y a los propios nacionales que buscan su asistencia.

Como bien señala la doctrina especializada, en el plano internacional no existe un código legal único y sistematizado que unifique todas las normas del derecho internacional (Von Glahn & Taulbee, 2017, p. 52). Sin embargo, sí existe un consenso generalizado sobre cuáles son las fuentes de donde emanan dichas normas, consenso que se encuentra recogido en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Este artículo

es ampliamente aceptado como el marco clásico y autorizado sobre las fuentes del derecho internacional público y, por extensión, también orienta la configuración jurídica del Derecho Consular.

El artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia establece las fuentes del Derecho Internacional Público de la siguiente manera:

Artículo 38

1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:
 - a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes;
 - b. la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho;
 - c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
 - d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59.
2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio *ex aequo et bono*, si las partes así lo convinieren.

Este artículo refleja una estructura jerárquica implícita, en la que las fuentes formales — tratados y costumbre— gozan de primacía, mientras que los principios generales actúan como normas supletorias, y la jurisprudencia y la doctrina cumplen una función interpretativa o aclaratoria. Es importante destacar que el artículo 38 no solo tiene una función procesal dentro del funcionamiento de la CIJ, sino que también cumple un papel sustantivo en la formación del Derecho Internacional, dado que establece los criterios que determinan qué normas pueden considerarse válidas y obligatorias en la comunidad internacional.

En el caso del Derecho Consular, este marco resulta plenamente aplicable. La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, como tratado multilateral codificador, constituye la principal fuente convencional. No obstante, el Derecho

Consular también se ha nutrido históricamente de la costumbre internacional, especialmente en lo relativo a la práctica reiterada de los Estados en materia de protección consular y establecimiento de oficinas consulares, sobre todo antes de la entrada en vigor de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. El carácter consuetudinario de muchas normas permitió durante décadas la existencia de una red de reglas no escritas que regían la actuación consular y que fueron posteriormente recogidas en el texto convencional. Sin embargo, aún hoy existen ámbitos no regulados expresamente por tratados y donde las fuentes generales del Derecho Internacional siguen desempeñando un papel esencial.

De igual forma, los principios generales, como el respeto a la soberanía estatal o la protección de los derechos humanos de los nacionales en el extranjero, complementan la regulación convencional. La jurisprudencia internacional y la doctrina especializada, por su parte, permiten interpretar y aplicar estas normas en contextos prácticos y cambiantes. A continuación, analicemos cada una de estas fuentes.

1.2.2 Los tratados

En palabras del jurista español Juan Antonio Carrillo Salcedo, un tratado es “un acuerdo de voluntades alcanzado por dos o más sujetos del derecho internacional destinado a producir efectos jurídicos entre las partes y regulado por el derecho internacional” (Carrillo Salcedo, 1992, p. 103). Esta definición recoge los elementos esenciales que caracterizan a los tratados internacionales como fuente principal del Derecho Internacional: la existencia de sujetos internacionales (como los Estados o las organizaciones internacionales), el consentimiento mutuo, la intención de generar efectos jurídicos obligatorios, y el hecho de estar regulados por el propio marco normativo internacional.

De esta definición se desprende que los tratados no constituyen simples compromisos políticos ni declaraciones de intención, sino verdaderos instrumentos jurídicos con fuerza vinculante. En el ámbito consular, este carácter adquiere particular relevancia, ya que la actividad consular de los Estados se encuentra regulada principalmente mediante tratados bilaterales y multilaterales. Entre estos instrumentos, sobresale la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, adoptada el 24 de abril de 1963 y en vigor desde el 19 de

marzo de 1967, la cual representa un hito fundamental en la codificación del Derecho Internacional consular. Esta convención no solo expresa el consenso de la comunidad internacional sobre los principios esenciales que rigen la función consular, sino que también consolida prácticas preexistentes derivadas de la costumbre internacional.

Adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 constituye el instrumento jurídico fundamental del Derecho Consular. A través de sus disposiciones, se establece un marco normativo detallado y sistemático sobre el establecimiento de relaciones consulares, las funciones específicas de los cónsules, así como los privilegios e inmunidades de los funcionarios consulares y de las oficinas en las que ejercen sus funciones. En ese sentido, la convención no solo contribuye a la seguridad jurídica entre los Estados, sino que también garantiza el adecuado ejercicio de la función consular bajo estándares internacionales uniformes.

La importancia de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 radica no solo en la amplitud y precisión de sus disposiciones, sino también en su carácter casi universalmente aceptado: actualmente, 182 Estados son parte de ella y 48 figuran como signatarios (ONU, 1963). Este elevado nivel de adhesión refleja el consenso de la comunidad internacional respecto a la necesidad de contar con un marco normativo claro, predecible y común sobre las relaciones consulares. Ya en 1949, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Trygve Lie, advertía que la progresiva expansión del derecho internacional requería la adecuada regulación de las funciones diplomáticas y consulares, como parte del esfuerzo por construir un orden jurídico global más estructurado (Lie, 1949, pp. 54–56). La adopción de esta convención marcó, en ese sentido, un momento decisivo en el desarrollo del Derecho Consular contemporáneo.

La estructura de la convención evidencia una sistematización rigurosa de los principios que rigen la actividad consular, organizando de manera clara los aspectos relativos a las funciones consulares, las categorías de oficinas y funcionarios, así como sus privilegios e inmunidades. Su estructura está dividida de la siguiente forma:

Cuadro 1: Estructura de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963)

Capítulo	Artículos	Contenido
		Preámbulo
	Art. 1	Definiciones
I	Art. 2-27	Relaciones Consulares
II	Art. 28-57	Facilidades, Privilegios e Inmunidades de las Oficinas Consulares y de los funcionarios Consulares
III	Art. 58-68	Regulación de Cónsules Honorarios y sus oficinas
IV	Art. 69-73	Disposiciones Generales
V	Art. 74-79	Disposiciones Finales

Elaboración Propia. Fuente: <https://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm>

Se trata, por tanto, de una herramienta normativa indispensable para la interpretación y aplicación uniforme del Derecho Consular a nivel mundial. Como lo expresa su preámbulo, esta convención fue concebida con el propósito de "contribuir al desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones, prescindiendo de sus diferencias de régimen constitucional y social". Esta formulación reafirma el espíritu de cooperación y entendimiento mutuo que inspira a la Convención, y subraya que la función consular — más allá de su dimensión técnica— representa un vehículo esencial para fortalecer los lazos entre los Estados.

Además, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 ha servido como base fundamental para la elaboración de legislaciones nacionales y la celebración de tratados bilaterales que regulan el quehacer consular, reforzando así su valor normativo y su rol como referente internacional en la materia. Su amplio nivel de adhesión por parte de los Estados —incluido el Perú— le otorga un carácter cuasi universal, lo que la convierte en una fuente central de interpretación y aplicación en disputas internacionales relacionadas con la asistencia y protección consular. En este sentido, cuando surgen controversias ante tribunales internacionales, como la Corte Internacional de Justicia o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sus disposiciones son invocadas frecuentemente como reflejo del derecho consuetudinario vigente. Esta práctica jurisprudencial no solo confirma su estatus normativo privilegiado dentro del Derecho Internacional, sino que también fortalece su función como instrumento de estandarización y garantía de derechos para los nacionales en el exterior.

Como destacan Lee y Quigley, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 constituye, sin lugar a duda, el hito más trascendental en la historia del Derecho Consular. Desde su adopción, este instrumento jurídico se ha consolidado como el punto de referencia obligado en cualquier resolución de disputas relacionadas con la materia consular, ya que proporciona un marco normativo uniforme y ampliamente aceptado por la comunidad internacional (Lee & Quigley, 2008, p. 25). La centralidad de la convención no solo radica en su carácter codificador del derecho consuetudinario preexistente, sino también en su influencia continua en la práctica estatal y en la jurisprudencia internacional, donde se ha convertido en una herramienta interpretativa esencial. La contribución progresiva de esta convención al desarrollo del Derecho Internacional en materia consular es incuestionable. En este sentido, su valor jurídico y político refuerza la estabilidad, previsibilidad y legitimidad de las relaciones consulares entre los Estados.

Es pertinente destacar que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 no constituye el único instrumento internacional en materia consular. Aunque representa el tratado más importante y con mayor aceptación universal, existen también tratados regionales que han contribuido significativamente al desarrollo y especificación del Derecho Consular. Un ejemplo destacado es el Convenio Europeo sobre las Funciones Consulares, adoptado el 11 de diciembre de 1967 y en vigor desde el 9 de junio de 2011. Este instrumento, suscrito en el marco del Consejo de Europa, tiene como finalidad regular de manera más detallada las relaciones consulares entre sus Estados miembros, fortaleciendo la cooperación y armonización normativa dentro del bloque europeo. Su existencia demuestra que el Derecho Consular no solo se construye desde la codificación universal, sino también desde desarrollos regionales que atienden a contextos específicos y objetivos de integración política.

Por último, es importante subrayar que los Estados conservan plena facultad para celebrar tratados bilaterales en materia consular. Estos instrumentos permiten adaptar las disposiciones generales del Derecho Consular a las particularidades de las relaciones bilaterales, estableciendo con mayor precisión las facilidades, privilegios e inmunidades que se reconocen mutuamente. La negociación de estos tratados no solo contribuye a dotar de mayor claridad y seguridad jurídica el ejercicio de las funciones consulares, sino que también fortalece la cooperación y el entendimiento entre los Estados parte. En este sentido, los acuerdos bilaterales se presentan como herramientas complementarias a los

marcos multilaterales, permitiendo una regulación más detallada y acorde con los intereses específicos de las partes involucradas.

1.2.3 La Costumbre Internacional y su influencia en la práctica consular

El Derecho Internacional, en sus orígenes, se construyó fundamentalmente sobre la base de la costumbre. Antes de la existencia de tratados, las relaciones entre los Estados se regían por prácticas reiteradas y aceptadas como normas vinculantes. Estas reglas consuetudinarias, nacidas de la conducta constante de los Estados acompañada de la convicción de su obligatoriedad jurídica, llamada también *opinio juris* (Pastor Ridruejo, 2012, p. 69), constituyeron durante siglos el núcleo del orden jurídico internacional.

Fue recién en el siglo XX, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la comunidad internacional impulsó un proceso sistemático de codificación del Derecho Internacional, bajo el auspicio de órganos como la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. No obstante, esta codificación no ha desplazado totalmente a la costumbre como fuente jurídica (Sorensen, 2017, p. 159). En ramas específicas como el Derecho Consular, la costumbre sigue cumpliendo un papel fundamental, especialmente en áreas que no han sido completamente reguladas por tratados. La naturaleza flexible y evolutiva de la costumbre internacional permite que el Derecho Consular continúe desarrollándose a través de la práctica estatal, reflejando así nuevas realidades y necesidades en las relaciones consulares del siglo XXI.

En el caso del Derecho Consular, muchas normas que hoy se encuentran codificadas en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, como las relativas a las funciones de protección o la inviolabilidad de los archivos consulares, tienen su origen precisamente en prácticas consuetudinarias consolidadas a lo largo del tiempo. Asimismo, en aquellas áreas no cubiertas por instrumentos convencionales —por ejemplo, el trato consular en situaciones de emergencia humanitaria o los mecanismos de protección consular para personas en situación de vulnerabilidad— la costumbre continúa cumpliendo una función supletoria indispensable para el desarrollo armónico y flexible del Derecho Consular.

El derecho consuetudinario sostiene que un Estado debe seguir los usos y prácticas habituales que faciliten los contactos internacionales considerados esenciales para las relaciones pacíficas, incluso cuando no exista un acuerdo escrito formal que defina detalladamente dicha obligación (Von Glahn & Taulbee, 2017, p. 55). Esta concepción del derecho consuetudinario resulta particularmente relevante en el ámbito consular, donde muchas funciones y responsabilidades de los funcionarios consulares se ejercen más allá de los textos codificados. La práctica constante de facilitar la protección de nacionales, emitir documentos, intervenir en casos de detención o fallecimiento en el extranjero, e incluso coordinar con autoridades locales, muchas veces no está regulada con detalle en tratados bilaterales específicos. Sin embargo, dichas funciones han sido reconocidas como esenciales para el mantenimiento de relaciones pacíficas entre Estados y para garantizar la asistencia adecuada a los ciudadanos en el exterior. Así, la costumbre internacional ha jugado un papel clave en consolidar un marco funcional y flexible para la labor consular, incluso en ausencia de normas escritas explícitas.

A pesar del grado de codificación alcanzado por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, la costumbre internacional continúa teniendo un papel importante, especialmente en los vacíos normativos y en aquellos aspectos donde la práctica consular evoluciona más rápidamente que los textos convencionales. Ejemplos de ello son la atención consular en contextos de crisis humanitaria, las funciones de protección consular en contextos migratorios, y el desarrollo de funciones consulares en el ámbito digital.

En el ámbito consular, esta persistente relevancia de la costumbre internacional se evidencia en múltiples dimensiones de la práctica. Por ejemplo, la inviolabilidad de los archivos y documentos consulares —hoy codificada en el artículo 33 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963— fue reconocida y aplicada con anterioridad como norma consuetudinaria, y continúa generando interpretaciones adicionales frente a nuevos desafíos tecnológicos, como el manejo de archivos digitales o comunicaciones electrónicas. Otro ejemplo paradigmático es la asistencia consular a nacionales detenidos en el extranjero, cuya obligatoriedad se ha visto reforzada por pronunciamientos de tribunales internacionales, como la Corte Internacional de Justicia en el caso *LaGrand* (2001) y *Avena* (2004), que reconocieron que el acceso consular constituye un derecho individual derivado de una norma internacional. Estas decisiones

consolidaron una práctica previa ya extendida y aceptada por la mayoría de los Estados, otorgándole así un valor normativo consuetudinario incluso en contextos no previstos expresamente en la convención.

Asimismo, la costumbre internacional ha servido como un instrumento de adaptación y expansión funcional del Derecho Consular frente a las transformaciones del entorno internacional. Sin necesidad de renegociar formalmente la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, la práctica reiterada y aceptada por los Estados ha dado lugar al reconocimiento de nuevas facultades consulares o a la ampliación de prácticas preexistentes. Esto se refleja, por ejemplo, en el reconocimiento de funciones consulares vinculadas a la promoción comercial, cultural y académica; en la flexibilización de los requisitos para la acreditación consular en misiones múltiples o itinerantes; o en la aceptación de un mayor número de funcionarios consulares en ciertos países debido al crecimiento de las comunidades migrantes.

Del mismo modo, el tratamiento consuetudinario ha permitido que los Estados adapten con flexibilidad los procedimientos de término de funciones consulares y amplíen los márgenes de acción para representar o proteger a nacionales en jurisdicciones complejas, incluso en situaciones donde las relaciones diplomáticas formales se encuentran interrumpidas. Todo ello demuestra que la costumbre internacional, lejos de ser un vestigio del pasado, continúa siendo una fuente viva y esencial del Derecho Consular contemporáneo.

1.2.4 Principios Generales del Derecho Consular

Los principios generales del derecho internacional constituyen una fuente reconocida en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Se pueden entender como aquellos “principios tan generales que se aplican dentro de todos los sistemas jurídicos que han logrado un estado comparable de desarrollo” (Sorensen, 2017, p. 172). Estos principios se derivan de los sistemas jurídicos internos más desarrollados y son aceptados como normas fundamentales de convivencia jurídica entre los Estados. Entre los más relevantes se encuentran la buena fe, la igualdad soberana de los Estados, el respeto a los compromisos internacionales (*pacta sunt servanda*), la no intervención en asuntos internos, y la cooperación internacional. Aunque estos principios no siempre se

encuentran codificados de manera explícita, tienen un valor normativo que guía la interpretación y aplicación del derecho internacional, especialmente en aquellos aspectos no regulados expresamente por tratados o normas consuetudinarias.

En el contexto del Derecho Consular, los principios generales del Derecho Internacional adquieren una aplicación concreta y funcional. El principio de igualdad soberana de los Estados, por ejemplo, se expresa de manera evidente en el mecanismo de reciprocidad que subyace al régimen de privilegios e inmunidades consulares. Este principio implica que los beneficios, exenciones y protecciones que un Estado concede a los funcionarios consulares de otro Estado en su territorio —en calidad de receptor— deben ser correspondidos de forma simétrica cuando actúe como Estado acreditante. Así, se garantiza un trato equilibrado y equitativo entre los Estados, fortaleciendo la estabilidad de las relaciones consulares y evitando asimetrías que puedan generar tensiones diplomáticas. La reciprocidad no solo refuerza la noción de igualdad jurídica entre Estados soberanos, sino que también opera como un incentivo para el cumplimiento mutuo de las normas internacionales consuetudinarias y convencionales en materia consular.

Asimismo, el principio de buena fe, consagrado como piedra angular del Derecho Internacional, impone a los Estados la obligación de cumplir los tratados y compromisos internacionales de forma sincera, leal y coherente. En el ámbito consular, este principio cobra especial relevancia en la interpretación y aplicación de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, así como de los tratados bilaterales y acuerdos específicos suscritos entre Estados. La buena fe exige que tanto el Estado que envía como el Estado receptor se abstengan de adoptar conductas que desvirtúen el espíritu o el objeto de dichas normas, incluso cuando existan ambigüedades o vacíos. Por ejemplo, si un Estado concede privilegios consulares, no puede luego, por vía administrativa u operativa, obstaculizar su ejercicio efectivo. La buena fe también implica cooperar de manera razonable para resolver disputas de forma pacífica y respetar los usos y prácticas consuetudinarias en la relación consular, incluso más allá de lo expresamente estipulado en el texto normativo. En definitiva, este principio refuerza la confianza mutua y la previsibilidad necesarias para el adecuado funcionamiento de las relaciones consulares.

Igualmente, el principio de *pacta sunt servanda* —según el cual “los pactos deben ser cumplidos”— impone a los Estados la obligación jurídica de respetar los acuerdos que regulan el establecimiento y funcionamiento de oficinas consulares y de sus funcionarios, garantizando la continuidad y estabilidad de las relaciones consulares en el marco del respeto mutuo. En el ámbito del Derecho Consular, este principio garantiza la continuidad, estabilidad y previsibilidad de las relaciones consulares, al asegurar que las normas contenidas en tratados multilaterales como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, así como en los tratados bilaterales específicos, se apliquen de forma uniforme y sin dilaciones arbitrarias. Esto incluye el respeto de las facilidades, privilegios e inmunidades consulares, así como de las condiciones de funcionamiento de las oficinas consulares. Su incumplimiento no solo vulneraría el marco jurídico internacional, sino que podría tener consecuencias diplomáticas, perjudicar la protección de los connacionales en el extranjero y erosionar la confianza entre los Estados. Por ello, *pacta sunt servanda* es un principio esencial para el funcionamiento eficaz del sistema consular y para la preservación de las relaciones amistosas entre naciones.

Finalmente, la cooperación internacional es un principio transversal que fundamenta la existencia misma de las relaciones consulares. El ejercicio de funciones consulares como la asistencia a nacionales, la promoción cultural y económica, y la emisión de documentos no solo responde a intereses unilaterales, sino que contribuye a construir un entorno de entendimiento y colaboración entre Estados. En este sentido, los principios generales del derecho internacional no solo orientan la acción consular, sino que refuerzan su legitimidad, permitiendo que, aún en ausencia de normas específicas, los consulados puedan actuar conforme a criterios universales de justicia, equidad y previsibilidad jurídica.

1.2.5 Doctrina y jurisprudencia como elementos auxiliares

La doctrina y la jurisprudencia se consideran fuentes auxiliares del Derecho Internacional, de acuerdo con el artículo 38, inciso d, del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Si bien no generan normas por sí mismas, cumplen una función interpretativa y clarificadora que resulta esencial para la comprensión, sistematización y aplicación del derecho internacional, incluido el derecho consular.

La doctrina —representada por la obra de académicos y expertos especializados— ha sido fundamental para sistematizar el Derecho Consular, proponer desarrollos conceptuales, e identificar nuevas áreas de aplicación, ayudando así a llenar vacíos normativos y armonizar la práctica internacional. En la actualidad sirven sobre todo para poder interpretar los conceptos del Derecho Internacional Público (Von Glahn & Taulbee, 2017, p. 67).

En materia de Derecho Consular, la doctrina especializada ha desempeñado un papel fundamental en la consolidación conceptual y operativa de esta rama del Derecho Internacional. Destacan, en particular, los aportes del Relator Especial de las Naciones Unidas, Jaroslav Zourek, quien elaboró en 1957 el influyente Informe sobre las Relaciones e Inmunidades Consulares. Su análisis histórico sobre el desarrollo de la institución consular, así como su estudio sistemático de las inmunidades consulares, constituyen referencias esenciales para comprender el régimen jurídico vigente. Sin sus esfuerzos jurídico-diplomáticos, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 no habría alcanzado la profundidad normativa ni la autoridad internacional que hoy la caracterizan.

Asimismo, destacan especialmente los internacionalistas Luke T. Lee y John Quigley, cuya obra *Consular Law and Practice* constituye, sin lugar a duda, el tratado más completo y autorizado sobre la materia a nivel global. Su análisis exhaustivo sobre las funciones consulares, las inmunidades, los tratados y la evolución histórica del régimen consular ha convertido este manual en una referencia ineludible para académicos, juristas y diplomáticos. Por su parte, el jurista español Eduardo Vilariño Pintos, en su libro *Curso de Derecho Diplomático y Consular*, ofrece un desarrollo detallado del régimen jurídico consular, articulando la teoría clásica con los desafíos del ejercicio consular contemporáneo, especialmente en el contexto europeo y latinoamericano.

Si bien existen numerosos autores que también han contribuido al desarrollo del Derecho Consular —tanto desde la doctrina anglosajona como desde otras tradiciones jurídicas—, los mencionados representan algunos de los pilares más influyentes en las discusiones contemporáneas. Sus aportes no solo enriquecen el debate académico, sino que también

orientan la práctica consular y diplomática en un contexto internacional cada vez más complejo y exigente.

Por su parte, la jurisprudencia de los tribunales internacionales —en particular la de la Corte Internacional de Justicia— desempeña una función interpretativa crucial en el desarrollo del Derecho Internacional, incluida su dimensión consular. Si bien la jurisprudencia no constituye una fuente autónoma del Derecho Internacional en los términos del artículo 38 del Estatuto de la CIJ, sí se reconoce su valor como fuente auxiliar en tanto contribuye a esclarecer el contenido, alcance y aplicación de las normas consuetudinarias y convencionales. En este sentido, un sector relevante de la doctrina sostiene que la jurisprudencia internacional puede cumplir dos roles fundamentales: (1) como elemento probatorio de la existencia de una norma consuetudinaria, al reflejar la práctica estatal aceptada como derecho (*opinio juris*), y (2) como expresión de principios generales del Derecho Internacional reconocidos por las naciones civilizadas, que permiten llenar vacíos normativos y orientar la solución de controversias cuando no existen reglas específicas aplicables (Von Glahn & Taulbee, 2017, p. 65).

Desde esta perspectiva, las decisiones de la CIJ —así como las de otros tribunales internacionales y regionales— han sido decisivas para clarificar cuestiones relacionadas con los privilegios e inmunidades consulares, la inviolabilidad de archivos, el acceso a asistencia consular en procedimientos penales, y la responsabilidad internacional del Estado por violaciones al Derecho Consular. En tal sentido, la jurisprudencia no solo aporta coherencia interpretativa al corpus jurídico existente, sino que también permite adaptar su aplicación a las nuevas realidades del contexto internacional.

A continuación, presento el cuadro con los casos en materia consular debatidos ante la Corte Internacional de Justicia.

Cuadro 2: Resumen de los casos en materia de asistencia consular presentados ante la Corte Internacional de Justicia

Año	Caso	Partes Involucradas	Punto controvertido	Resolución en materia de Derecho Consular
1979	United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)	Estados Unidos vs. Irán	Estados Unidos demandó a Irán tras la ocupación de su embajada en Teherán y la toma de rehenes de personal diplomático y consular.	La CIJ concluyó que Irán violó la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, ordenando la liberación de los rehenes, la restitución de la embajada y el resarcimiento a EE.UU.
1998	Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States)	Paraguay vs. Estados Unidos	Paraguay presentó una demanda contra EE. UU. por la ejecución de un ciudadano paraguayo sin haberle informado sobre su derecho a asistencia consular, en violación al Art. 36 de la Convención de Viena.	El 02 de noviembre de 1998 Paraguay indicó que deseaba dar por terminados los procedimientos con efectos jurídicos y Estados Unidos aceptó. El 10 de noviembre de 1998 la CIJ dictó una orden que dejó constancia de la terminación del caso.
1999	LeGrand (Germany v. United States)	Alemania vs. Estados Unidos	Alemania alegó que EE. UU. violó la Convención de Viena al no informar a los hermanos LaGrand, ciudadanos alemanes condenados a muerte, sobre su derecho a asistencia consular.	La CIJ reafirmó que EE.UU. había violado el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y debía revisar y reconsiderar las condenas debido a la violación del derecho consular.
2003	Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States)	México vs. Estados Unidos	México demandó a EE. UU. por no informar a 52 ciudadanos mexicanos condenados a muerte, sin haber sido informados de su derecho a asistencia consular, en violación de la Convención de Viena.	La CIJ consideró que EE.UU. había violado el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y le ordenó revisar y reconsiderar las condenas de los nacionales mexicanos afectados.
2017	Jadhav (India v. Pakistan)	India vs. Pakistán	India alegó que Pakistán violó la Convención de Viena al negar el acceso consular a Kulbhushan Jadhav, un ciudadano indio condenado a muerte en Pakistán por espionaje y terrorismo.	La CIJ falló que Pakistán violó la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y debía otorgar revisión judicial efectiva.
2025	Kohler and Paris (France v. Iran)	Francia vs. Irán	Francia presentó demanda contra Irán alegando la denegación de acceso consular y asistencia legal a dos ciudadanos franceses detenidos y condenados en Irán.	El caso todavía no ha sido resuelto.

Elaboración propia. Fuente: <https://www.icj-cij.org/cases>

El análisis cronológico de los casos ante la Corte Internacional de Justicia relacionados con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 revela una evolución progresiva en la consolidación del Derecho Consular como norma de cumplimiento obligatorio en el marco del Derecho Internacional. El primer caso emblemático en esta materia fue el de Estados Unidos contra Irán por la ocupación de su Embajada en Teherán y la toma de rehenes diplomáticos y consulares (EE.UU. c. Irán, 1979), en el cual la Corte determinó que Irán había violado gravemente sus obligaciones internacionales al permitir

y no prevenir la ocupación de la Embajada de los Estados Unidos en Teherán, así como la toma de rehenes diplomáticos y consulares. En su fallo, la CIJ afirmó con claridad que la inviolabilidad de las sedes diplomáticas y consulares, del personal acreditado, y de los archivos y documentos relacionados, constituye una norma fundamental del derecho internacional consuetudinario, reflejada también en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. La Corte subrayó que las autoridades del Estado receptor tienen el deber positivo de proteger las instalaciones consulares y garantizar que los funcionarios consulares puedan desempeñar sus funciones sin coacción ni interferencia.

Por su parte, los casos presentados por Paraguay (1998), Alemania (1999), México (2003), India (2017) y Francia (2025) tienen en común la denuncia por la violación del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, el cual garantiza el derecho de los nacionales detenidos en el extranjero a ser informados sin demora de su derecho a comunicarse con su consulado y a recibir asistencia consular. En todos estos casos, el demandado fue Estados Unidos, lo que revela un patrón preocupante de incumplimiento sistemático de esta disposición por parte de su sistema de justicia, en particular a nivel estatal. La CIJ, en sus respectivas sentencias, reiteró la obligatoriedad del cumplimiento del artículo 36 como una garantía mínima del debido proceso para los ciudadanos extranjeros. Asimismo, afirmó que el desconocimiento o la omisión de notificar a los detenidos sobre sus derechos consulares constituye una violación sustancial del Derecho Internacional, independientemente de las leyes internas del Estado. Estos casos han contribuido a fortalecer la jurisprudencia internacional en materia consular, reafirmando la centralidad de la protección consular como parte del derecho humano al debido proceso y al acceso a la defensa adecuada en contextos penales.

La Corte Internacional de Justicia ha reafirmado en todas estas decisiones que el derecho a la notificación consular es un derecho individual que debe ser garantizado desde el momento de la detención, y no una mera formalidad. Además, ha subrayado que la violación de estos derechos puede afectar gravemente el debido proceso, especialmente en casos que involucran la pena de muerte. A través de estos fallos, la CIJ no solo ha confirmado la aplicabilidad y obligatoriedad de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, sino que también ha consolidado una jurisprudencia que refuerza el carácter vinculante de las normas consulares, promoviendo la protección efectiva de los derechos de los nacionales en el exterior y estableciendo consecuencias jurídicas claras

en casos de incumplimiento. El cuadro presentado demuestra cómo es que la jurisprudencia de la CIJ también contribuye con la consolidación del Derecho Consular.

1.3 Funciones del Derecho Consular

En esta sección explico qué se entiende por funciones del Derecho Consular, cuál es su fundamento jurídico y cuáles son sus principales dimensiones. A partir de la doctrina especializada, concluyo que las funciones consulares poseen un carácter jurídico dual — al estar reguladas tanto por normas internacionales como por la legislación interna del Estado acreditante—, un enfoque eminentemente operativo —dado su ejercicio directo sobre el terreno— y una orientación centrada en la protección de los intereses estatales y de los nacionales en el extranjero. Estas funciones no deben entenderse como una práctica meramente administrativa, sino como una expresión legítima del poder público estatal más allá de sus fronteras. Sobre esta base conceptual, las funciones consulares pueden agruparse en tres grandes dimensiones: una función asistencial o de protección, una función administrativa o documental, y una función promocional o de vinculación. Estas dimensiones reflejan la complejidad y polivalencia del quehacer consular contemporáneo y permiten una mejor comprensión del rol que desempeñan los cónsules en el escenario internacional actual. A continuación, desarrollo este concepto.

La función consular representa la expresión práctica del Derecho Consular en acción. Constituye la dimensión operativa de este cuerpo normativo, mediante la cual el Estado proyecta su presencia institucional más allá de sus fronteras. A través de ella, se encarga a sus funcionarios consulares —los cónsules— una serie de atribuciones orientadas a proteger a sus nacionales, salvaguardar sus intereses y ejecutar actos administrativos en el territorio del Estado receptor. Este conjunto de funciones no surge de manera automática ni ilimitada: está regulado por normas de Derecho Internacional, especialmente por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, por la costumbre internacional, así como por la legislación interna del Estado acreditante y, en determinados aspectos, también por el ordenamiento del Estado receptor (Zourek, 1957, p. 100).

En consecuencia, la función consular constituye una manifestación institucional concreta del Estado en el exterior. Su ejercicio abarca competencias jurídicas, administrativas,

humanitarias e incluso, en contextos particulares, diplomáticas. Al estar delimitada normativamente, esta función refleja el equilibrio entre el principio de soberanía del Estado receptor y el interés legítimo del Estado acreditante de asistir a sus nacionales y promover su política exterior. Su contenido será desarrollado en detalle en los apartados siguientes, a partir del análisis del artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, de la doctrina especializada y de la práctica consular contemporánea.

Cabe destacar que, si bien el Derecho Internacional Público establece un marco general sobre las funciones consulares —particularmente a través de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963—, la aplicación concreta de dichas funciones varía significativamente según el contexto específico de cada consulado (Lee & Quigley, 2008, p. 107). Es decir, son las circunstancias locales, los desafíos operativos, el entorno institucional del Estado receptor y, sobre todo, las necesidades de la comunidad de connacionales los factores que terminan moldeando el quehacer consular cotidiano. Así, un consulado en una capital política podrá priorizar tareas protocolares o de promoción cultural, mientras que uno en una zona fronteriza o de alta migración orientará sus esfuerzos a la protección, asistencia y documentación. En última instancia, la labor consular se define tanto por las atribuciones normativas como por la realidad social y geográfica en la que se inserta.

Es oportuno mencionar que, para que estas funciones puedan ser ejercidas válidamente, es imprescindible que exista una base legal que las habilite. En primer lugar, debe haberse establecido formalmente una relación consular entre el Estado acreditante y el Estado receptor. Según el artículo 2 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, la creación de relaciones consulares requiere el consentimiento explícito de ambas partes, aun cuando existan relaciones diplomáticas previas. Este consentimiento refleja el respeto al principio de soberanía del Estado receptor, que conserva la potestad de aceptar o denegar la presencia consular en su territorio.

Asimismo, la propia convención en el mismo artículo aclara que la ruptura de relaciones diplomáticas no implica automáticamente la terminación de las relaciones consulares. Esta precisión es significativa, ya que, en contextos de crisis política, conflicto armado o no reconocimiento mutuo de gobiernos, los Estados pueden optar por mantener sus vínculos consulares como un mecanismo de protección a sus ciudadanos en el extranjero.

Así, el Derecho Consular actúa como un canal de continuidad institucional orientado a salvaguardar derechos fundamentales y los intereses del Estado, aun en situaciones de tensión interestatal.

En segundo lugar, el funcionario consular designado debe estar debidamente acreditado por el Estado receptor para poder ejercer sus funciones. Esta acreditación se formaliza mediante el otorgamiento del exequátur, entendido como la autorización oficial concedida por el Estado receptor en el marco de las relaciones consulares. Según Cedeño, Cazorla y Catalá, el exequátur constituye una “autorización otorgada por el Estado receptor en el ámbito de las relaciones consulares” (Cedeño, Cazorla & Catalá, 2023, p. 149). Este acto jurídico representa una condición sine qua non para que el cónsul pueda iniciar el ejercicio efectivo de sus atribuciones dentro del territorio del Estado receptor.

El artículo 12.1 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 establece que “el jefe de oficina consular será admitido al ejercicio de sus funciones por una autorización del Estado receptor llamada exequátur, cualquiera que sea la forma de esa autorización”. Si bien el tratado no impone una modalidad uniforme para dicha autorización, sí enfatiza su carácter obligatorio. A falta de exequátur, el funcionario consular no solo carece de legitimidad para actuar, sino que tampoco puede acogerse a los privilegios e inmunidades establecidos por el Derecho Internacional. De esta manera, la acreditación consular no solo cumple una función jurídica esencial, sino que también expresa el reconocimiento soberano del Estado receptor hacia la presencia consular del Estado acreditante.

Por su parte, el artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 enlista las funciones consulares de la siguiente manera:

Artículo 5: Funciones Consulares

Las funciones consulares consistirán en:

- 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;

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 produzcan 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 e 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 k) de este artículo y, también, a sus tripulaciones; recibir declaración sobre el viaje de esos buques, encaminar y refrendar los documentos de a bordo y, sin perjuicio de las facultades de las autoridades del Estado receptor, efectuar encuestas sobre los incidentes ocurridos en la travesía y resolver los litigios de todo orden que se planteen entre el capitán, los oficiales, los marineros, siempre que lo autoricen las leyes y reglamentos del Estado que envía;

m) ejercer las demás funciones confiadas por el Estado que envía a la oficina consular que no estén prohibidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor o a las que éste no se oponga, o las que le sean atribuidas por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor.

El artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 constituye la base normativa internacional más relevante en cuanto al contenido y alcance de las funciones consulares. Esta disposición no sólo enumera las competencias básicas que los cónsules pueden ejercer, sino que también refleja la naturaleza evolutiva y multifuncional de la actividad consular en el sistema internacional contemporáneo. Su redacción,

cuidadosamente formulada, permite comprender las dimensiones jurídica, administrativa, humanitaria y representativa que caracterizan la labor consular.

Este artículo ofrece un catálogo amplio, no taxativo y adaptable de funciones que pueden ser desempeñadas por las oficinas consulares, siempre en el marco del consentimiento del Estado receptor y de conformidad con el Derecho Internacional. Entre las funciones descritas se destacan aquellas de protección y asistencia a los nacionales, tanto personas naturales como jurídicas, lo cual evidencia el componente humanitario y de tutela que atraviesa toda la acción consular. A ello se suman atribuciones de carácter documental y registral, como la expedición de pasaportes, visados, la actuación como notario o funcionario de registro civil, y la representación ante autoridades locales, especialmente en situaciones de vulnerabilidad jurídica. El artículo también incluye funciones de promoción —económica, cultural, científica y comercial—, que permiten a los consulados ser instrumentos de proyección de la política exterior del Estado que los envía. Asimismo, se reconocen funciones vinculadas al control y asistencia de buques y aeronaves, lo cual refleja una dimensión técnica heredada del origen histórico del Derecho Consular vinculado al comercio marítimo. Finalmente, el literal m) consagra una cláusula de flexibilidad funcional, que habilita a los consulados a asumir otras funciones compatibles con el derecho interno del Estado receptor y con el marco de los acuerdos bilaterales. En su conjunto, el artículo 5 consagra una visión moderna, dinámica y adaptativa del quehacer consular, en donde la protección de los derechos y el interés nacional se articulan con la cooperación internacional.

La doctrina no ha sido indiferente al análisis y desarrollo del concepto de funciones consulares. Diversos autores han explorado su naturaleza, alcance y distinción respecto a otras formas de representación del Estado en el exterior. En este sentido, el profesor Geoff Berridge destaca que, si bien existen similitudes entre las funciones diplomáticas y consulares —especialmente en lo relativo a tareas administrativas, de gestión documental o de contacto con autoridades locales—, tanto el Derecho Internacional como la práctica consular han establecido con claridad que se trata de funciones distintas, ejercidas por agentes que operan bajo marcos jurídicos diferenciados (Berridge, 2002, p. 20).

Los cónsules, a diferencia de los diplomáticos, no actúan principalmente como representantes políticos del Estado ante el gobierno del Estado receptor —salvo que así lo disponga una instrucción específica o una situación extraordinaria lo exija—, sino como funcionarios especializados cuya labor se orienta fundamentalmente a la asistencia y protección de los nacionales del Estado acreditante, así como a la promoción de sus intereses en los ámbitos económico, comercial, cultural, migratorio y humanitario. Esta diferenciación funcional responde tanto a una arquitectura jurídica precisa, establecida por el Derecho Internacional, como a una necesidad práctica derivada del tipo de tareas que desempeñan. Mientras que las embajadas concentran sus esfuerzos en la representación política y diplomática de alto nivel, los consulados operan sobre el terreno, con una interacción constante y directa con la ciudadanía, las comunidades locales y las autoridades regionales.

Eduardo Vilariño ofrece una definición particularmente precisa y abarcadora de lo que debe entenderse por función consular:

La función consular, como consecuencia de la razón de ser de la institución consular, es en lo que se concreta la acción consular, que consiste fundamentalmente, en la atención que la oficina consular y los funcionarios consulares, dentro de su correspondiente circunscripción, han de prestar a los nacionales del Estado enviante residentes en el extranjero, para que éstos puedan realizar actos conforme a la Administración y el ordenamiento jurídico propios, con los mismos efectos como si fueran realizados en el Estado enviante; y, también, para asistirles en sus problemas y necesidades, y protegerles ante las autoridades pertinentes del Estado receptor. Pero, además la función consular se extiende a la realización de determinados actos no solo a favor de nacionales sino de quienes no son nacionales del Estado enviante, destinados a producir efectos, según el acto de que se trate en el Estado enviante o en el receptor; e incluso, podrán ejercerse funciones exclusivamente a favor de quienes no sean nacionales del Estado enviante, como es típicamente la concesión de visados. En fin, en el ejercicio de sus funciones la oficina consular, como órgano para las relaciones exteriores del Estado ejercerá funciones en defensa de los intereses del Estado en sus actuaciones (...) (Viraliño, 2018, p. 361).

Vilariño entiende que la función consular constituye la manifestación concreta de la razón de ser del consulado, y se despliega en una serie de actuaciones orientadas no solo a la atención de los nacionales del Estado acreditante, sino también a la realización de actos con efectos jurídicos en el ordenamiento del Estado emisor y, en ciertos casos, del receptor. Su planteamiento permite comprender la función consular como un fenómeno multidimensional que conjuga elementos de protección, tramitación administrativa, cooperación jurídica internacional y defensa de los intereses estatales en el exterior.

Asimismo, la definición que propone Vilariño destaca, en primer lugar, el carácter territorialmente delimitado de la acción consular, la cual se ejerce dentro de una circunscripción específica y tiene como eje central la atención a los nacionales del Estado acreditante. En este marco, la oficina consular actúa como prolongación funcional del aparato administrativo del Estado, permitiendo que sus ciudadanos puedan ejecutar actos —como registros, certificaciones o legalizaciones— con los mismos efectos que si hubieran sido realizados en su país de origen. Esta afirmación refuerza la idea de que el consulado actúa como un espacio de soberanía delegada, donde rige un marco normativo mixto sustentado tanto en el derecho interno como en las normas del Derecho Internacional. Asimismo, Vilariño subraya la dimensión asistencial del consulado, la cual se manifiesta en su responsabilidad de proteger y asistir a los connacionales en situaciones de necesidad o conflicto, consolidando así su rol como garante de derechos fundamentales en contextos transnacionales.

En segundo lugar, el autor amplía el alcance de la función consular al señalar que esta no se limita a los nacionales del Estado acreditante, sino que puede extenderse también a extranjeros, sea en beneficio de estos o del propio Estado acreditante. Casos paradigmáticos de ello son, como indica, la concesión de visados, la realización de actos jurídicos con efectos transnacionales, y otras formas de cooperación que implican interacción con personas ajenas a la nacionalidad del Estado emisor. Esta perspectiva pone en evidencia la complejidad contemporánea del quehacer consular, donde la protección de intereses estatales —económicos, migratorios, jurídicos— requiere un margen más amplio de actuación que el concebido en los modelos tradicionales. Al afirmar que el consulado es un “órgano para las relaciones exteriores del Estado”, Vilariño legitima una concepción más robusta del consulado como actor institucional estratégico, cuya intervención puede ser clave en la defensa de intereses soberanos más

allá del plano individual, sin perder de vista su vocación originaria de servicio público exterior.

En un sentido similar, la definición propuesta por el Embajador Mario Lovón aporta una perspectiva nacional sobre las funciones consulares, al subrayar que estas deben entenderse en el marco del ordenamiento jurídico del Estado que acredita al cónsul. Al señalar que dichas funciones se ejercen “dentro del ámbito de su representación” y conforme a las “normas legales vigentes en su país de origen” (Lovón, 2002, p. 31), Lovón destaca dos elementos clave: primero, el carácter delimitado territorialmente de la labor consular —es decir, su circunscripción consular— y, segundo, la subordinación del cónsul a las disposiciones internas del Estado que lo nombra, en concordancia con los tratados internacionales vigentes. Esta visión enfatiza que, si bien los cónsules operan en el extranjero y bajo el consentimiento del Estado receptor, su actuación está profundamente anclada en la legalidad y los intereses del Estado que representan. Además, pone de relieve el carácter eminentemente administrativo de su función, en tanto son agentes encargados de ejecutar actos públicos —como inscripciones, legalizaciones, asistencia y protección consular— de conformidad con un mandato legal específico. En este sentido, la definición de Lovón refuerza la idea de que el cónsul es un operador jurídico-administrativo en el exterior, cuya labor responde a directrices institucionales claras y preestablecidas.

La contribución del Embajador Mario Lovón no se limita únicamente a una definición conceptual de las funciones consulares, sino que también ofrece una clasificación detallada de estas, lo cual resulta particularmente útil para comprender la amplitud y complejidad del quehacer consular contemporáneo. En efecto, Lovón identifica once funciones distintas que, en conjunto, conforman el espectro de competencias que puede asumir un funcionario consular en el ejercicio de sus labores cotidianas:

1. Función de Representación;
2. Gestión Consular;
3. Función de Información;
4. Función de Promoción;
5. Función Registral;
6. Función Notarial;

7. Funciones Administrativas;
8. Funciones de Protección, Apoyo, Asistencia y Asesoramiento;
9. Función Judicial;
10. Funciones Electorales, y;
11. Otras Funciones (Lovón, 2002, págs. 34-66).

Esta enumeración no solo permite visualizar la diversidad de tareas que recaen sobre los cónsules, sino que también demuestra el carácter multidimensional de la función consular, que abarca desde actividades administrativas hasta funciones de alto impacto humano y político. La función de representación, por ejemplo, destaca el rol del cónsul como interlocutor oficial ante autoridades locales del Estado receptor, lo cual reviste especial importancia en la gestión de relaciones interinstitucionales y en la atención de situaciones de emergencia. La gestión consular, por su parte, hace referencia a la administración interna del consulado, incluyendo la organización del personal, la gestión de recursos y la prestación eficiente de servicios. La función de información alude a la recopilación y transmisión de datos relevantes sobre el Estado receptor, mientras que la función de promoción implica fomentar vínculos culturales, económicos, turísticos y científicos entre ambos Estados. Las funciones registral y notarial colocan al cónsul en una posición clave para formalizar actos jurídicos y registrar hechos vitales, como nacimientos, matrimonios o defunciones.

Asimismo, el Embajador Lovón identifica funciones administrativas que se vinculan con la expedición de documentos, autorizaciones o legalizaciones; así como funciones de protección, apoyo, asistencia y asesoramiento, fundamentales en contextos de crisis humanitaria, detenciones o vulneraciones de derechos. La función judicial se refiere a la posibilidad del cónsul de intervenir —dentro de los límites legales— en procesos judiciales, principalmente en cuanto a “comunicar decisiones judiciales a las autoridades locales competentes o diligenciar exhortos o comisiones rogatorias, conforme a los acuerdos internacionales en vigor y las leyes y normas vigentes en el Estado receptor, otorgándole autoridad para efectuar notificaciones judiciales” (Lovón, 2002, p. 66). Finalmente, se reconocen funciones electorales, como la organización de sufragios en el extranjero, y un grupo residual de otras funciones, que dependerán del mandato que le otorgue su Estado y del consentimiento del Estado receptor. Esta clasificación sistemática constituye una valiosa herramienta para el análisis académico y operativo del Derecho

Consular, y demuestra que la figura del cónsul ha superado ampliamente su antigua imagen de mero agente auxiliar para convertirse en un actor estatal de presencia efectiva en el extranjero.

Por su parte, el jurista y diplomático maltés Mark Sammut sostiene que las funciones consulares no se limitan exclusivamente a lo establecido en instrumentos codificados como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Según señala, dichas funciones también se encuentran definidas por la costumbre, los usos internacionales, las convenciones multilaterales y la legislación interna del Estado que envía al funcionario consular (Sammut, 2010, p. 48). Esta perspectiva resalta el carácter flexible y adaptativo de la función consular, permitiendo su adecuación a contextos específicos y a necesidades bilaterales o multilaterales más amplias. En ese sentido, el marco normativo no es exclusivamente positivista, sino que incorpora elementos de derecho consuetudinario y práctica diplomática consolidada.

Adicionalmente, Sammut identifica un conjunto de funciones que, aunque no están expresamente previstas en el artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, forman parte de la práctica consular contemporánea. Entre estas funciones complementarias figuran el actuar como árbitro, supervisor de obligaciones militares de los connacionales, mediador de conflictos, e incluso representante ante organizaciones internacionales (Sammut, 2010, pp. 57-58). Estas ampliaciones funcionales reflejan la creciente diversificación de tareas del cónsul en un entorno internacional más complejo, donde la representación estatal y la protección de intereses nacionales requieren una mayor versatilidad operativa. Este análisis también sugiere que las funciones consulares evolucionan más allá de su concepción tradicional, incorporando competencias cuasi-diplomáticas que desafían una interpretación estricta del Derecho Internacional codificado.

A partir de las contribuciones doctrinarias antes mencionadas, se pueden identificar tres elementos esenciales que estructuran la comprensión moderna de la función consular: (1) su fundamento jurídico dual, al estar regulada tanto por normas internacionales —como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963— como por la legislación interna del Estado acreditante; (2) su carácter operativo, dado que el cónsul ejerce funciones ejecutivas concretas sobre el terreno, interactuando con individuos, autoridades

y estructuras locales; y (3) la centralidad del interés estatal y de sus connacionales como eje de su mandato. Así entendida, la función consular no se limita a ser una práctica técnica o administrativa: constituye una manifestación extraterritorial del poder público estatal, con base jurídica sólida y legitimidad internacional, cuyo ejercicio requiere capacidad de adaptación y criterio diplomático.

Sobre esta base conceptual, resulta útil organizar las funciones consulares en tres grandes dimensiones funcionales: (1) una función asistencial o de protección, centrada en la defensa de los derechos y el bienestar de los nacionales en el extranjero, particularmente en situaciones de vulnerabilidad o emergencia; (2) una función administrativa o documental, que abarca actos de naturaleza registral, notarial, legalizadora y certificadora; y (3) una función promocional o de vinculación, orientada a fortalecer los lazos económicos, culturales, turísticos y científicos entre los Estados involucrados. Si bien los cónsules no ostentan representación política de alto nivel, como los diplomáticos, pueden desempeñar —según lo permitan las normas internas y la aceptación del Estado receptor— una función representativa institucional, especialmente en contextos locales o sectoriales.

1.4 Definición de Asistencia Consular

Si bien las funciones consulares abarcan un espectro amplio que incluye tareas administrativas, notariales, comerciales, culturales y de representación institucional, el punto focal de la presente investigación es la asistencia consular, por su especial relevancia jurídica, operativa y humana en la protección de los derechos e intereses de los nacionales en el exterior. En un contexto internacional marcado por la movilidad global, las crisis migratorias y la creciente demanda ciudadana por servicios eficientes y empáticos, la asistencia consular se erige como una función estratégica del Estado.

Por ello, en esta sección desarrollo el concepto de asistencia consular y analizo su importancia dentro del Derecho Consular contemporáneo. Se abordan su definición, naturaleza jurídica y función práctica, con el objetivo de clarificar su contenido y alcance. Este análisis conceptual servirá como base para, en los capítulos siguientes, examinar su regulación normativa, evolución jurisprudencial y los principales desafíos que enfrenta su implementación en la práctica consular.

La centralidad de este tema no es casual: la asistencia consular constituye, sin lugar a duda, la función medular del Derecho Consular y su principal razón de ser. Históricamente, esta rama del Derecho Internacional surgió como una necesidad práctica de los Estados para brindar protección y apoyo a sus nacionales fuera de sus fronteras. En ese sentido, puedo afirmar que el Derecho Consular nació para hacer posible, desde el plano jurídico e institucional, la asistencia efectiva a los ciudadanos en el extranjero. Esta función no solo ha perdurado, sino que se ha expandido y diversificado, convirtiéndose en un componente esencial de la acción exterior de los Estados y en un deber estatal vinculado a la protección de derechos fundamentales.

En términos generales, por asistencia consular entiendo al conjunto de acciones, servicios y gestiones que realiza una oficina consular en favor de sus connacionales que residen, transitan o se encuentran en situación de vulnerabilidad en el territorio de un Estado receptor. Desde la perspectiva doctrinaria nacional, la asistencia consular ha sido definida como el “apoyo regular y habitual que prestan las oficinas consulares a sus nacionales en el extranjero, el cual comprende acciones como ayudas materiales, auxilio en las relaciones con los órganos del Estado receptor, asistencia a personas detenidas e información sobre las actividades que pueden realizar en el exterior” (Rodríguez, Bentancourt & Torres, 2023, pp. 47-48).

Esta función incluye no solo la provisión de ayuda humanitaria o económica en situaciones de emergencia, sino también la intermediación frente a autoridades locales, el acompañamiento en procesos judiciales o administrativos, la repatriación de personas, la emisión de documentos, y la asistencia a connacionales detenidos, enfermos, desaparecidos o en estado de vulnerabilidad. La asistencia consular, por tanto, es una manifestación concreta de la presencia del Estado en defensa de sus connacionales más allá de sus fronteras, y como tal, debe ser entendida como una obligación jurídica y moral que el Estado asume en el marco del respeto a los derechos humanos y la dignidad de la persona.

El publicista italiano Adolfo Maresca ofrece una distinción conceptual relevante para entender la asistencia consular desde una perspectiva funcional: identifica dos dimensiones esenciales en su ejercicio —una interna y otra externa—, ambas

complementarias y fundamentales para comprender el rol integral de las oficinas consulares en la protección de sus nacionales (Maresca, 1974, pp. 215-216).

Por un lado, el aspecto interno de la asistencia consular se refiere a las acciones que realiza la oficina consular directamente en beneficio del connacional, sin necesidad de interacción formal con las autoridades del Estado receptor. En este nivel, la oficina actúa dentro del marco de su propia estructura administrativa, utilizando sus recursos y competencias para atender solicitudes, emitir documentos, brindar orientación o resolver situaciones mediante trámites consulares. Por ejemplo, la tramitación de una subvención económica para repatriación, la expedición de documentos de viaje, la inscripción de actos civiles en los registros consulares o la emisión de poderes fuera del país se encuadran dentro de esta dimensión, en la que la oficina consular actúa como una extensión funcional del aparato estatal.

En contraste, el aspecto externo implica la intervención del consulado ante autoridades del Estado receptor en nombre de sus nacionales. Aquí, el funcionario consular asume un rol de representación, solicitando información, realizando gestiones de intermediación o actuando como garante de derechos fundamentales en contextos sensibles, como detenciones, procesos judiciales, accidentes o situaciones de vulnerabilidad. Un ejemplo concreto es cuando el cónsul solicita acceso consular a un connacional detenido para asegurar el respeto del debido proceso, o cuando gestiona con autoridades locales la protección de menores en riesgo. Este aspecto revela una faceta más política y diplomática de la función consular, pues implica interacción interestatal, coordinación interinstitucional y, en muchos casos, conocimiento profundo del marco legal del país anfitrión.

En conjunto, ambas dimensiones —la interna y la externa— revelan el carácter híbrido, multidimensional y estratégico de la asistencia consular. Esta función no se reduce a una simple prestación de servicios administrativos, sino que combina elementos operativos, jurídicos, humanos y diplomáticos. Por un lado, exige al funcionario consular una capacidad resolutoria inmediata ante situaciones concretas que afectan a los ciudadanos; por otro, requiere una comprensión profunda del contexto legal y político del Estado receptor, así como habilidades para la negociación y la representación institucional. En este sentido, la asistencia consular se configura como una manifestación compleja del

poder público extraterritorial del Estado, que articula la protección de derechos fundamentales con la proyección internacional de su responsabilidad frente a sus nacionales. Su adecuada implementación demanda no solo normas claras y recursos suficientes, sino también criterio profesional, sensibilidad humana y respaldo institucional.

Cabe destacar que autoras como Eileen Denza y Chanaka Wickremasinghe sostienen que el derecho a la asistencia consular posee un carácter prácticamente absoluto, en el sentido de que no puede subordinarse a la cooperación del Estado que envía con el Estado receptor en el marco de una investigación penal relevante. Este principio refuerza la idea de que el acceso consular es un derecho inherente del nacional detenido, no una concesión sujeta a condiciones políticas o diplomáticas. Además de proporcionar representación legal, los funcionarios consulares pueden asistir al connacional mediante la provisión de servicios de interpretación o la gestión de garantías personales, como la obtención de la libertad bajo fianza. Esta última resulta especialmente compleja para los nacionales del Estado acreditante, que se consideran extranjeros en el territorio del Estado receptor, ya que suelen ser percibidos como propensos a abandonar el territorio del Estado receptor si se les concede dicho beneficio (Denza & Wickremasinghe, 2025, p. 299). Por ello, la intervención consular puede ser crucial para garantizar condiciones procesales equitativas y proteger el debido proceso en contextos de privación de libertad. La asistencia consular justamente sirve como una herramienta de garantías a favor de los connacionales que se han visto involucrados en problemas con la justicia.

En este contexto, la nacionalidad, entendida como el vínculo jurídico que une al individuo con un Estado, constituye un elemento central del Derecho Consular y, en particular, de la función de asistencia consular. En efecto, se trata de un requisito *sine qua non* para que el cónsul pueda intervenir en favor de una persona, dado que la asistencia consular está dirigida exclusivamente a los connacionales (Quigley, Aceves & Shank, 2011, p. 10). Este nexo no solo habilita al cónsul a intervenir en favor del nacional en el extranjero, sino que legitima dicha actuación frente al Estado receptor, en respeto al principio de soberanía y de no injerencia. En efecto, el cónsul está facultado a ejercer funciones de asistencia únicamente respecto de sus connacionales, quienes, al encontrarse en situación de vulnerabilidad fuera del territorio nacional, requieren protección y apoyo que puede ir desde gestiones administrativas hasta intervenciones ante autoridades locales. Así, la

nacionalidad no solo es una condición jurídica indispensable, sino también la base del deber del Estado de proteger a sus ciudadanos en el exterior, conforme a los principios del Derecho Internacional.

En el presente capítulo he tenido como objetivo introducir las nociones fundamentales del Derecho Consular y, en particular, desarrollar conceptualmente la figura de la asistencia consular. Para ello, he partido de una definición del Derecho Consular como rama del Derecho Internacional Público, detallando sus fuentes normativas, sus principales funciones y el rol que cumple en la protección de los nacionales en el extranjero. Asimismo, definí y desarrollé el concepto de asistencia consular, destacando su importancia como función esencial del consulado y su progresiva vinculación con los derechos humanos, el debido proceso y la protección jurídica internacional de las personas en situación de vulnerabilidad fuera de su país de origen.

Sin los conceptos abordados y esclarecidos en este capítulo —que comprende definiciones, funciones, fundamentos normativos y elementos estructurales del Derecho Consular— no sería posible emprender un análisis sustantivo y riguroso de la asistencia consular como institución jurídica. Por ello, en el siguiente capítulo me dedico al examen de su regulación normativa, tanto en el plano del Derecho Internacional como del ordenamiento jurídico peruano. Abordo los instrumentos jurídicos relevantes, la jurisprudencia internacional en la materia y la forma en que el Perú ha incorporado, interpretado y aplicado esta figura en su marco legal interno.

Capítulo II: Regulación normativa de la Asistencia Consular en el Perú

La asistencia consular encuentra su fundamento en un marco jurídico complejo que combina normas del Derecho Internacional con disposiciones del ordenamiento jurídico interno. En el caso peruano, este régimen está conformado por tratados internacionales, leyes nacionales, reglamentos y directrices administrativas emitidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este entramado normativo establece el marco dentro del cual los cónsules peruanos ejercen sus funciones de protección y asistencia a connacionales en el exterior.

En el presente capítulo tengo como objetivo principal identificar, describir y analizar el régimen normativo actualmente vigente que regula la asistencia consular en el Perú, con el fin de evaluar su grado de coherencia, suficiencia y alineamiento con los estándares internacionales. Para ello, examino, en primer lugar, el marco internacional aplicable — con énfasis en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y su interpretación por la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos—, seguido del análisis de las normas internas relevantes, incluyendo la Ley y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Reglamento Consular del Perú y la Directiva sobre subvenciones económicas.

El argumento central que presento en este capítulo es que, si bien el Perú cuenta con un marco normativo que alude a la asistencia consular en diversos instrumentos, este se encuentra fragmentado, carece de una definición clara y explícita, impone restricciones innecesarias a la discrecionalidad de los cónsules al momento de actuar, carece de directrices operativas integrales y responde a una lógica predominantemente reactiva y de última *ratio*. Estas deficiencias normativas dificultan una implementación eficaz, oportuna y coherente de la asistencia consular en el exterior. Como se aprecia al final del capítulo, esta situación plantea serios desafíos para la protección efectiva de los derechos de los peruanos en el extranjero y evidencia la necesidad de una reforma normativa integral que fortalezca la función consular desde una perspectiva preventiva y garantista. La actual regulación resulta excesivamente rígida y representa un riesgo para los connacionales en situación de vulnerabilidad, por lo que su actualización se vuelve imperativa.

2.1 Normativa internacional en materia de Asistencia Consular

La normativa internacional constituye el principal marco de referencia para el ejercicio de la asistencia consular y define los estándares mínimos que deben observar los Estados en la protección de sus nacionales en el exterior. El instrumento central en esta materia es la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, tratado multilateral que codifica las reglas esenciales del Derecho Consular contemporáneo. En particular, su artículo 36 establece el derecho de todo nacional detenido en el extranjero a comunicarse con su consulado, así como la obligación del Estado receptor de notificar dicha detención sin demora. Este artículo ha sido el eje normativo de múltiples controversias interestatales ante tribunales internacionales, así como objeto de interpretación doctrinaria y jurisprudencial que ha profundizado su carácter garantista.

Además de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, en esta sección examino otras fuentes relevantes del Derecho Internacional que contribuyen a la consolidación del derecho a la asistencia consular. Entre ellas destacan la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, con casos paradigmáticos como *LaGrand* (Alemania c. EE.UU.), *Avena* (México c. EE.UU.) y *Jadhav* (India c. Pakistán), que han definido el alcance procesal del artículo 36. Asimismo, se analizará la Opinión Consultiva OC-16/99 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual afirma que el derecho a la asistencia consular forma parte integral del derecho al debido proceso. Finalmente, se incorporarán instrumentos de *soft law*, como el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular del año 2018, que, aunque no vinculante, reconoce el papel fundamental de la asistencia consular en la protección de los derechos de los migrantes, aportando así una perspectiva contemporánea y humanitaria al marco normativo internacional.

2.1.1 Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963

Como mencioné previamente, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 constituye la principal fuente normativa del Derecho Consular moderno y la piedra angular de la regulación internacional de las funciones consulares. Su adopción representó un hito en la codificación del Derecho Internacional, al sistematizar prácticas

consuetudinarias y dotar de certeza jurídica a las relaciones consulares entre Estados. Desde su entrada en vigor, ha sido ampliamente ratificada y muchas de sus disposiciones han sido aceptadas como derecho consuetudinario, incluso frente a Estados que no son parte del tratado. En consecuencia, cualquier discusión jurídica sobre las funciones consulares —y en particular sobre la asistencia consular— debe necesariamente partir de las disposiciones de esta Convención, cuya legitimidad y autoridad en la materia son prácticamente indiscutidas dentro del ordenamiento jurídico internacional.

En este apartado analizo los artículos 5 y 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, por ser las disposiciones centrales en materia de asistencia consular. El artículo 5 delimita el conjunto de funciones consulares reconocidas por el Derecho Internacional, incluyendo explícitamente la asistencia a los nacionales del Estado acreditante; mientras que el artículo 36 regula los derechos de comunicación y acceso consular en casos de detención, los cuales constituyen una de las garantías más significativas para los connacionales en situación de vulnerabilidad. Esta revisión permite comprender los fundamentos normativos internacionales de la asistencia consular y establecer su vínculo con los derechos humanos y el debido proceso.

En primer lugar, la asistencia consular es reconocida expresamente como una de las funciones fundamentales de los funcionarios consulares, tal como lo establece el artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. En su literal a), se dispone que corresponde a los funcionarios consulares “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”. Esta disposición reviste especial importancia porque formula una obligación general de protección que abarca tanto los intereses estatales como los de sus ciudadanos, sin establecer distinciones entre aquellos en tránsito, residentes permanentes o temporales. Además, al no circunscribir esta función a situaciones específicas, permite una aplicación extensiva y adaptable, lo que refuerza el rol del consulado como primera línea de defensa de los derechos e intereses de sus nacionales en el extranjero, ya sea frente a autoridades del Estado receptor o en el ámbito privado. Su mención expresa en el primer lugar de la lista de funciones también subraya su carácter estructural dentro de las tareas consulares.

Por su parte, el literal e) precisa y refuerza esta función general al establecer que también corresponde a los funcionarios consulares “prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas”. Esta formulación contiene varios elementos jurídicamente relevantes. En primer lugar, consagra una obligación positiva de actuación, que implica no solo el derecho, sino el deber del cónsul de intervenir en beneficio de sus connacionales. Al referirse tanto a personas naturales como jurídicas, se reconoce que la asistencia consular no se limita al ámbito humanitario, sino que también alcanza la protección de intereses económicos, comerciales o institucionales, incluyendo empresas, asociaciones o entidades del Estado acreditante. Asimismo, el uso de los términos “ayuda” y “asistencia” otorga una amplitud semántica que permite a los consulados actuar en un espectro variado de situaciones, desde la emisión de documentos hasta la intervención en casos de detención, procesos judiciales, desastres naturales, o conflictos diplomáticos. En este sentido, los literales a) y e) del artículo 5 constituyen la base normativa esencial del deber de protección consular, y han sido interpretados de manera expansiva tanto por la práctica estatal como por la doctrina especializada, consolidando su papel dentro del marco jurídico internacional contemporáneo.

Asimismo, el literal i) del artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 establece que los cónsules están facultados para “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 e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente”. Esta disposición amplía de forma significativa el alcance de la asistencia consular al prever no solo un apoyo pasivo, sino la posibilidad de representación activa del nacional por parte del cónsul ante las autoridades locales. Este tipo de intervención adquiere particular importancia en contextos donde el connacional se encuentra en situación de vulnerabilidad procesal, como en casos de detención, hospitalización, desaparición o incapacidad jurídica, y no puede ejercer adecuadamente su defensa o gestionar sus propios intereses.

Desde una perspectiva funcional, esta facultad refuerza el carácter de protección de la labor consular y otorga a los funcionarios consulares una legitimidad reconocida por el

Derecho Internacional para actuar en nombre de sus nacionales en circunstancias excepcionales. Además, al mencionar expresamente la posibilidad de adoptar “medidas provisionales de preservación”, la norma introduce una dimensión preventiva y cautelar en la función consular, orientada a evitar perjuicios irreparables o la pérdida de derechos fundamentales antes de que el nacional pueda ejercer por sí mismo su defensa. No se trata, por tanto, de una simple gestión administrativa, sino de un instrumento legal eficaz para salvaguardar intereses concretos, que puede incluir desde el nombramiento de un abogado, la presentación de escritos preliminares ante autoridades judiciales, hasta solicitudes de medidas de protección personal o patrimonial. En consecuencia, este literal refuerza la noción de que la asistencia consular, más allá de su carácter humanitario, está dotada de un contenido jurídico sustantivo que permite a los cónsules desempeñar funciones cuasi-representativas en defensa de los derechos de sus connacionales.

No obstante, el artículo por excelencia en materia de asistencia consular contemplado en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 es el artículo 36, el cual constituye el principal fundamento jurídico para el ejercicio de funciones consulares de protección en favor de los nacionales detenidos o privados de libertad en el extranjero. Este artículo establece un conjunto de derechos y obligaciones tanto para el Estado receptor como para los funcionarios consulares del Estado que envía, orientados a garantizar una comunicación efectiva y la posibilidad de intervención consular en contextos de detención, prisión preventiva o cumplimiento de condena. Su inclusión en la convención representa un avance significativo en la humanización del Derecho Internacional, al reconocer la necesidad de proteger los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad mediante el acceso consular oportuno, constituyendo así un puente normativo entre el Derecho Consular y los Derechos Humanos. Este artículo es la piedra angular de la asistencia consular.

El artículo 36 señala lo siguiente:

Artículo 36

COMUNICACION CON LOS NACIONALES DEL ESTADO QUE ENVIA

1. Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía:

a) los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y de visitarlos;

b) si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado;

c) los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello.

2. Las prerrogativas a las que se refiere el párrafo 1 de este artículo se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor, debiendo entenderse, sin embargo, que dichas leyes y reglamentos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo.

En primer lugar, el literal a) del numeral 1) del artículo 36 de la Convención establece el derecho de los funcionarios consulares a comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos en el territorio del Estado receptor. Asimismo, reconoce el derecho recíproco de los nacionales a comunicarse y mantener contacto con su consulado.

Este principio constituye la base de la función de acompañamiento, asistencia y protección consular, incluso antes de que se produzca cualquier situación de emergencia. El reconocimiento mutuo de este derecho tiene una doble finalidad: por un lado, fortalece la relación entre los connacionales y su Estado más allá de sus fronteras, y por otro, garantiza un canal institucional y directo para brindar apoyo en casos de necesidad. Este literal refleja la dimensión preventiva de la asistencia consular, ya que permite al consulado mantener contacto regular con sus nacionales y actuar tempranamente ante situaciones de riesgo o vulnerabilidad.

De acuerdo con los trabajos preparatorios de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, el literal a) del numeral 1) le impone al Estado receptor tres obligaciones concretas: (1) informar sin demora al Estado acreditante sobre la detención de uno de sus nacionales; (2) remitir al funcionario consular cualquier comunicación que el detenido desee enviar; y (3) permitir que el cónsul visite al connacional detenido en su jurisdicción (ONU, 1963, p. 24). Estas obligaciones reflejan una comprensión robusta del derecho del detenido a recibir asistencia de su Estado, así como del deber del Estado receptor de no interferir ni obstaculizar dicho contacto. Desde una perspectiva de derechos humanos, estas medidas no solo tienen valor legal, sino también garantista, ya que permiten un monitoreo consular activo que puede mitigar posibles abusos, asegurar condiciones adecuadas de detención, y facilitar el acceso a representación legal. Al tratarse de obligaciones con efectos directos en la protección de la libertad personal y el debido proceso, su cumplimiento estricto no solo es un imperativo jurídico internacional, sino una exigencia ética de protección consular en contextos de especial vulnerabilidad.

En segundo lugar, el literal b) del numeral 1) es probablemente el más citado y controvertido del artículo 36, ya que impone al Estado receptor la obligación de informar sin demora a la oficina consular del Estado que envía cuando uno de sus nacionales ha sido arrestado, detenido o puesto en prisión preventiva, siempre que el detenido así lo solicite. Este aspecto introduce una importante dimensión procesal a la asistencia consular, pues condiciona su activación al conocimiento temprano del hecho por parte del consulado. El objetivo de esta disposición es asegurar que el nacional no quede en situación de indefensión en un sistema jurídico extranjero y que tenga acceso a apoyo consular desde las primeras etapas del procedimiento penal. La obligación de informar también incluye transmitir cualquier comunicación escrita del detenido hacia su

consulado y notificarle sus derechos, lo cual refuerza la garantía del debido proceso. Es preciso señalar que la demora injustificada en cuanto a la obligación de informar también acarrea una falta a esta disposición. El incumplimiento de este artículo, como veremos más adelante, ha dado lugar a varios litigios internacionales y a decisiones judiciales de gran relevancia en materia de asistencia consular.

Asimismo, el literal c) del numeral 1) consagra el derecho del funcionario consular a visitar, comunicarse y organizar la defensa legal del nacional detenido o condenado, siempre y cuando este no se oponga expresamente a dicha intervención. Este punto refleja una función activa de protección, que puede incluir desde conversaciones privadas hasta gestiones para garantizar la defensa legal adecuada del connacional. La posibilidad de intervenir incluso en casos de cumplimiento de condena —y no solo en fases previas del proceso penal— amplía significativamente el alcance temporal de la asistencia consular. Asimismo, la disposición salvaguarda la autonomía del detenido, al reconocer su derecho a rechazar la intervención consular, lo cual subraya el respeto por su voluntad individual. Este equilibrio entre protección estatal y consentimiento individual es esencial en el marco de los derechos humanos contemporáneos.

Finalmente, el segundo numeral del artículo 36 establece que las prerrogativas consulares se ejercerán conforme a las leyes y reglamentos del Estado receptor, siempre que estas no impidan el pleno efecto de los derechos reconocidos por la Convención. Esta cláusula garantiza que el marco legal interno del Estado receptor no pueda neutralizar ni vaciar de contenido los derechos conferidos por el tratado, reafirmando así el principio de primacía del Derecho Internacional Convencional sobre disposiciones internas incompatibles. Esta previsión busca evitar que mediante normas internas restrictivas se obstaculice el acceso efectivo a la asistencia consular, y ha sido reiteradamente respaldada por la jurisprudencia internacional, particularmente por la Corte Internacional de Justicia, al afirmar que el artículo 36 genera obligaciones jurídicas claras y exigibles por los Estados parte.

En suma, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 consagra de manera clara y vinculante la asistencia consular como una función esencial del quehacer consular moderno. El artículo 5 establece el marco general de las funciones consulares, entre las cuales se encuentra expresamente la de prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía (literal e), así como representarlos ante autoridades

locales cuando sea necesario (literal i). Estas disposiciones constituyen la base legal que habilita al cónsul a actuar en beneficio de sus connacionales y a velar por la protección de sus derechos e intereses en el extranjero, dentro del marco del respeto a la soberanía del Estado receptor.

De forma más específica, el artículo 36 desarrolla los elementos procesales y operativos de dicha asistencia, reforzando su naturaleza garantista. A través del reconocimiento de derechos como la comunicación directa con los nacionales detenidos, la obligación de notificación consular, y el derecho a intervenir en su defensa, la Convención no solo estructura jurídicamente el contenido de la asistencia consular, sino que también la eleva a una herramienta de protección fundamental para el debido proceso y los derechos humanos de las personas fuera de su país de origen. En ese sentido, el artículo 36 no debe entenderse de manera aislada, sino como una extensión práctica del principio general consagrado en el artículo 5, que dota de contenido y operatividad a la función de asistencia consular, reafirmando su centralidad dentro del Derecho Consular contemporáneo.

2.1.2 Jurisprudencia Internacional en materia de Asistencia Consular

La interpretación y aplicación de la asistencia consular y del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 ha sido objeto de análisis en múltiples pronunciamientos de tribunales internacionales, en particular de la Corte Internacional de Justicia, así como de tribunales regionales y cortes nacionales. A través de estos casos, la asistencia consular ha sido reconocida como una garantía fundamental para la protección de los derechos de los nacionales en el extranjero, especialmente en contextos de detención o privación de libertad. La jurisprudencia ha contribuido de forma decisiva a precisar el alcance de las obligaciones del Estado receptor y los derechos del Estado que envía, confirmando que las disposiciones del artículo 36 generan efectos jurídicos vinculantes en el plano del Derecho Internacional.

En esta sección examino los principales precedentes jurisprudenciales que han contribuido a consolidar la práctica internacional en materia de asistencia consular. Entre ellos destacan casos emblemáticos resueltos por la Corte Internacional de Justicia, como

Paraguay c. Estados Unidos (1998), Alemania c. Estados Unidos (1999), México c. Estados Unidos (2004) e India c. Pakistán (2019). Estos fallos han sido fundamentales para delimitar el alcance del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, en especial en lo que respecta al derecho de los nacionales a ser informados de su derecho a la notificación y contacto consular cuando se encuentran privados de libertad en el extranjero. A través del análisis de estos casos, se evidencia cómo la CIJ ha interpretado las obligaciones internacionales derivadas del artículo 36 y ha contribuido a fortalecer su aplicación dentro del marco del Derecho Internacional contemporáneo.

De este cuerpo jurisprudencial se desprende una conclusión clara: la Corte Internacional de Justicia ha afirmado que la asistencia consular —y en particular las disposiciones del artículo 36 de la Convención— constituye un derecho de doble titularidad, que asiste tanto al Estado acreditante como, de forma directa, al nacional extranjero detenido. Esta interpretación ha sido clave para reforzar la obligatoriedad e inmediatez de la notificación consular, al considerar que su omisión vulnera gravemente el derecho al debido proceso. La CIJ ha dejado en claro que los Estados parte deben garantizar que todo detenido extranjero sea informado de su derecho a comunicarse con su consulado y que este sea notificado sin demora, independientemente de las circunstancias del caso. Asimismo, ha enfatizado que las normas procesales internas de los Estados no pueden neutralizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas mediante la Convención. En conjunto, estos fallos han consolidado el entendimiento de que la asistencia consular no es un mero trámite formal, sino una garantía jurídica fundamental en la protección de los derechos humanos de los nacionales en el extranjero.

Este desarrollo jurisprudencial comenzó a tomar forma con el caso Paraguay c. Estados Unidos (1998), el primero en el que la CIJ abordó directamente una controversia relacionada con la asistencia consular. En dicha ocasión, Paraguay demandó a los Estados Unidos por la detención, procesamiento y condena a muerte de su ciudadano Ángel Francisco Breard, ocurrida en el estado de Virginia en 1992, sin que las autoridades locales informaran a Breard sobre su derecho a contactar a su consulado, conforme al artículo 36, numeral 1(b), de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Paraguay alegó que no fue notificado de la detención y solo pudo brindar asistencia consular al ciudadano paraguayo cuatro años después, cuando el caso llegó a

conocimiento del Gobierno por otros medios (ICJ, 1998). A raíz de ello, solicitó a la CIJ la adopción de medidas provisionales para evitar la ejecución de Breard mientras se resolvía el fondo del litigio.

Aunque la Corte Internacional de Justicia dictó dichas medidas provisionales ordenando a los Estados Unidos tomar todas las medidas necesarias para evitar la ejecución del ciudadano paraguayo, el caso nunca llegó a una sentencia definitiva. Paraguay, tras presentar su memorial, decidió retirar la demanda en noviembre de 1998, y los Estados Unidos aceptaron la terminación del procedimiento (ICJ, 1998). No obstante, este caso marcó un hito al ser el primero en plantear ante la CIJ una controversia sobre la aplicación del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Lo más relevante del caso fue la tesis jurídica sostenida por Paraguay: que la falta de notificación consular constituía una violación al Derecho Internacional, pues negaba al nacional extranjero la posibilidad de recibir apoyo y asistencia de su Estado en un proceso penal en el extranjero, afectando gravemente su derecho al debido proceso. Paraguay solicitaba, en consecuencia, que se anule la sentencia de muerte y que el proceso judicial se retrotraiga a su fase inicial, permitiendo así una defensa con todas las garantías.

En efecto, Paraguay sostuvo que el propósito central de la notificación consular estipulada en el artículo 36.1 es doble: por un lado, informar al connacional detenido que posee el derecho de recibir asistencia consular por parte de su Estado, y por otro, asegurar que el consulado sea notificado de manera inmediata para que pueda adoptar las medidas pertinentes en defensa del detenido (ICJ, 1998). Esta notificación temprana resulta esencial para garantizar que el nacional extranjero cuente con orientación legal adecuada desde el inicio del proceso, especialmente ante posibles barreras idiomáticas, desconocimiento del sistema judicial local o ausencia de recursos para una defensa eficaz. En el caso de Breard, estas deficiencias fueron notorias, ya que no se le informó de sus derechos y se le negó la posibilidad de contar con la asistencia de su consulado en una etapa crítica del proceso, lo que puso en evidencia las consecuencias graves de incumplir las obligaciones establecidas en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Esta argumentación sentó un precedente importante que influiría en los casos posteriores que sí llegaron a etapa de sentencia.

El segundo caso en llegar a la Corte Internacional de Justicia en materia de asistencia consular fue Alemania contra Estados Unidos en 1999. El fondo del caso presentaba similitudes con el de Paraguay vs. Estados Unidos, ya que nuevamente se trataba de una denuncia por la violación del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, esta vez en perjuicio de los ciudadanos alemanes Karl y Walter LaGrand (ICJ, 1999). Ambos fueron arrestados en 1982 por las autoridades del estado de Arizona, juzgados y condenados a pena de muerte sin haber sido informados, en ningún momento, de su derecho a solicitar asistencia consular. Alemania alegó que esta omisión no solo impidió a los hermanos conocer y ejercer su derecho, sino que también obstaculizó gravemente la posibilidad de que las autoridades consulares alemanas intervinieran desde el inicio del proceso para brindarles asistencia legal, violando así tanto el artículo 36 como el artículo 5 de la Convención.

Al igual que en el caso anterior, Alemania solicitó a la Corte Internacional de Justicia la adopción de medidas provisionales para impedir la ejecución de Walter LaGrand, cuyo día de ejecución había sido fijado para el 3 de marzo de 1999. La CIJ accedió a dicha solicitud y ordenó a Estados Unidos tomar todas las medidas a su alcance para evitar la ejecución hasta que se resolviera el fondo del caso. Sin embargo, esa orden fue ignorada y los hermanos LaGrand fueron finalmente ejecutados, lo que desencadenó un fuerte debate internacional sobre el cumplimiento de las medidas provisionales dictadas por la CIJ. En su sentencia del 27 de junio de 2001, la CIJ determinó que Estados Unidos había efectivamente violado el artículo 36.1(b) de la convención al no informar a los detenidos sobre su derecho a comunicarse con su consulado, y que esta violación conllevó también una transgresión de los apartados a) y c) del mismo artículo, referidos al derecho de comunicación, visita y asistencia por parte del consulado.

La Corte Internacional de Justicia fue más allá y reconoció por primera vez que el artículo 36 de la convención otorga no solo derechos al Estado acreditante, sino también derechos individuales directamente ejercitables por el nacional afectado, lo que representó un desarrollo jurídico significativo. Asimismo, sostuvo que la aplicación por parte de los tribunales estadounidenses de la doctrina interna del procedural default —según la cual los hermanos LaGrand no podían reclamar la violación a la convención por no haberla invocado oportunamente en instancias previas— constituía una vulneración del artículo 36.2. Esta disposición exige que los Estados parte “den pleno efecto” a los derechos

consagrados en el artículo 36, lo que, en opinión de la Corte, implica garantizar un medio efectivo para alegar la violación de dichos derechos. Al impedir que el reclamo fuera conocido en instancias posteriores, Estados Unidos frustró la posibilidad de que Alemania prestara asistencia adecuada, con lo cual incurrió en una nueva violación.

Finalmente, la CIJ se pronunció sobre la naturaleza jurídica de sus órdenes de medidas provisionales, estableciendo un precedente sin precedentes al declarar que estas tienen carácter vinculante y no meramente exhortativo. En el caso concreto, concluyó que Estados Unidos había incumplido con su obligación de suspender la ejecución de Walter LaGrand, lo que agravó aún más la responsabilidad internacional del Estado. Aunque Estados Unidos alegó que había tomado medidas para mejorar su sistema de notificación consular, la Corte sostuvo que, en adelante, frente a nuevas violaciones que deriven en detención prolongada o condenas severas, no bastaría con una disculpa diplomática, sino que se requeriría una revisión sustantiva del proceso judicial. Esta sentencia representó un punto de inflexión en la interpretación del artículo 36, reafirmando su carácter de norma internacional protectora de derechos humanos y estableciendo obligaciones jurídicas precisas respecto de su cumplimiento.

Con posterioridad al caso LaGrand, el tercer caso emblemático en materia de asistencia consular que llegó a la Corte Internacional de Justicia fue México contra Estados Unidos en 2003. En esta ocasión, México demandó al gobierno estadounidense por la violación de los artículos 5 y 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 respecto de 54 de sus nacionales que se encontraban condenados a muerte en distintos estados de la unión. México sostuvo que ninguno de ellos había sido informado oportunamente de su derecho a contactar a sus autoridades consulares tras su detención, impidiéndose así que se les brindara la asistencia consular necesaria desde el inicio del proceso judicial (ICJ, 2003). Al igual que en los casos anteriores, México solicitó medidas provisionales urgentes para evitar la ejecución de tres nacionales en riesgo inminente, a lo cual la Corte accedió mediante una orden dictada el 5 de febrero de 2003. La CIJ dispuso que Estados Unidos debía abstenerse de ejecutar a dichas personas mientras no se emitiera una sentencia final sobre el fondo del caso.

En su fallo de 2004, la Corte Internacional de Justicia determinó que, de los 52 casos finalmente analizados, en 51 Estados Unidos había incumplido sus obligaciones al no

informar “sin demora” a los detenidos de su derecho a comunicarse con el consulado mexicano. La Corte Internacional de Justicia interpretó que esta obligación se activa desde el momento en que las autoridades tienen motivos razonables para pensar que la persona detenida podría ser extranjera, incluso si no se ha confirmado aún su nacionalidad. Además, se concluyó que Estados Unidos había violado los incisos (a), (b) y (c) del artículo 36.1 de la convención al impedir que los funcionarios consulares mexicanos tuvieran acceso a los detenidos, los visitaran o coordinaran su defensa legal. En este sentido, la CIJ reiteró la interdependencia de estos tres literales como parte integral de un Derecho Consular efectivo.

Respecto al artículo 36.2 y la regla del procedural default, la Corte Internacional de Justicia señaló que, al no haber sido reformada tras el caso *LaGrand*, esta regla seguía impidiendo una revisión judicial sustancial de las violaciones al Derecho Consular. En consecuencia, en tres casos donde ya no había posibilidad de revisión, Estados Unidos incurrió en una nueva infracción del tratado. No obstante, para los restantes casos, la CIJ reconoció que aún existía la posibilidad de reconsideración judicial, por lo que no se configuraba una violación de dicha disposición en todos los supuestos.

En cuanto a la reparación solicitada por México —que incluía la anulación total o parcial de las condenas y sentencias— la CIJ concluyó que el Derecho Internacional exigía como forma adecuada de reparación la revisión y reconsideración judicial de las decisiones condenatorias, teniendo en cuenta las violaciones al artículo 36. Esta revisión debía realizarse conforme al derecho interno estadounidense, pero con respeto a las garantías del tratado internacional. Asimismo, se aclaró que el procedimiento de clemencia ejecutiva no bastaba por sí solo para cumplir este estándar, aunque podría complementar una revisión judicial sustantiva.

Este caso consolidó la jurisprudencia previa de la CIJ, afirmando el carácter obligatorio del artículo 36 y su aplicación directa tanto en favor de los Estados como de los individuos. Además, reforzó el deber de los Estados parte de garantizar que sus normas procesales internas no vacíen de contenido las obligaciones internacionales asumidas mediante la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Aunque Estados Unidos fue hallado responsable por múltiples violaciones, la Corte Internacional de Justicia también valoró los esfuerzos institucionales realizados para promover el

cumplimiento de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, e instó a que sus conclusiones fueran consideradas como aplicables a cualquier otro nacional extranjero en circunstancias similares, no solo a los mexicanos involucrados en el caso.

El último caso que ha sido resuelto por la Corte Internacional de Justicia en materia de asistencia consular ha sido India contra Pakistán en 2017. En esta ocasión, India presentó una demanda contra Pakistán por presuntas violaciones a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, en relación con la detención, proceso judicial y condena a muerte de su nacional, el Sr. Kulbhushan Sudhir Jadhav. India alegó que Pakistán no le informó sin demora sobre la detención de su ciudadano, ni le notificó a él sus derechos consulares conforme al artículo 36 del tratado, y que además negó el acceso de los funcionarios consulares indios durante todo el proceso judicial y penal. Al mismo tiempo, India solicitó medidas provisionales para que el Sr. Jadhav no fuera ejecutado mientras se resolvía el fondo del caso (ICJ, 2017). La CIJ accedió a esta solicitud el 18 de mayo de 2017, ordenando a Pakistán que tomara todas las medidas a su alcance para evitar la ejecución del ciudadano indio.

En su fallo de fondo del 17 de julio de 2019, la Corte Internacional de Justicia rechazó las objeciones de Pakistán sobre jurisdicción y admisibilidad, y confirmó que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 era aplicable incluso en casos donde se alegan actividades de espionaje. En cuanto al fondo, la CIJ determinó que Pakistán había violado el artículo 36.1(b) al no informar a India sin demora de la detención del Sr. Jadhav, ya que la notificación se produjo recién tres semanas después del arresto. Asimismo, constató que el detenido nunca fue informado de su derecho a contactar a su consulado, lo que constituye una infracción autónoma a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Además, la CIJ señaló que Pakistán había violado el artículo 36.1(a) y (c), al negar a los funcionarios consulares indios el acceso al detenido, su derecho a visitarlo y organizar su defensa, subrayando que la negativa no se justifica siquiera por una supuesta falta de cooperación por parte de India en el proceso penal interno.

Respecto al pedido de *restitutio in integrum* planteado por India —que incluía la anulación de la condena, la liberación del nacional y su repatriación segura— la CIJ consideró que no correspondía acceder a estas solicitudes. Sin embargo, afirmó que

Pakistán tenía la obligación de proporcionar una revisión y reconsideración efectiva de la sentencia impuesta a Jadhav, tomando debidamente en cuenta la violación de los derechos consulares reconocidos por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Este caso consolidó nuevamente el carácter vinculante del artículo 36 y reafirmó que las violaciones a los derechos consulares pueden generar obligaciones internacionales que requieren remedios específicos por parte del Estado infractor, incluso en contextos de alta sensibilidad política y seguridad nacional.

A partir del análisis conjunto de estos cuatro casos presentados ante la Corte Internacional de Justicia —Paraguay vs. Estados Unidos, Alemania vs. Estados Unidos, México vs. Estados Unidos e India vs. Pakistán— puedo afirmar que la CIJ ha desarrollado una línea jurisprudencial clara respecto a la interpretación y aplicación del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. En todos estos precedentes, la Corte ha reafirmado que el artículo 36 no solo otorga derechos a los Estados, sino también derechos individuales a los nacionales detenidos, los cuales deben ser respetados desde el momento mismo de su detención. Asimismo, ha sostenido que la notificación consular debe efectuarse sin demora y que el Estado receptor tiene la obligación de garantizar el acceso efectivo de los funcionarios consulares a sus nacionales, permitiendo la comunicación, visitas y organización de la defensa legal.

En esa misma línea, la CIJ ha señalado con claridad que la notificación inmediata a las oficinas consulares reviste un carácter esencial para que la asistencia consular pueda desplegarse de forma efectiva. La demora injustificada en dicha notificación, o la omisión de esta, constituye una violación directa tanto del artículo 36 como del artículo 5 de la Convención, al impedir que los cónsules se comuniquen oportunamente con sus connacionales. Esta inacción o retardo impide la intervención oportuna del consulado, lo que puede derivar en un proceso penal viciado por la indefensión, especialmente cuando existen barreras de idioma o desconocimiento del ordenamiento jurídico local. Asimismo, la Corte Internacional de Justicia ha reiterado que las normas internas de los Estados — como la doctrina del procedural default— no pueden oponerse al cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales derivadas del tratado.

Esta jurisprudencia consolidada continúa desarrollándose en la práctica internacional. Prueba de ello es el reciente caso presentado por Francia contra Irán ante la CIJ, en el

cual se denuncia la negativa iraní a permitir el acceso consular y la asistencia legal a dos ciudadanos franceses detenidos y condenados. Este nuevo litigio demuestra que la asistencia consular sigue siendo una piedra angular del Derecho Internacional contemporáneo y que su respeto efectivo constituye una garantía básica de protección para los ciudadanos en el extranjero, así como un elemento clave para la preservación de la legalidad internacional.

La jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia no solo constituye un referente interpretativo del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, sino que además ofrece una guía práctica para los Estados parte —como el Perú— sobre cómo debe implementarse y defenderse el derecho a la asistencia consular. Para el caso peruano, estos precedentes resultan especialmente útiles, ya que orientan a los cónsules sobre cómo actuar cuando enfrentan obstáculos por parte de autoridades locales que limitan o niegan el acceso consular. La experiencia comparada permite identificar buenas prácticas, anticipar escenarios de vulneración de derechos y fortalecer la preparación jurídica y diplomática de los funcionarios consulares peruanos frente a situaciones complejas. Así, la jurisprudencia internacional se convierte en una herramienta clave para la defensa efectiva de los connacionales en el extranjero y para el perfeccionamiento del régimen jurídico nacional en materia de asistencia consular.

2.1.3 Opinión Consultiva OC-16/99 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El Perú, al ser Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y estar sujeto a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reconoce la relevancia jurídica que tienen las opiniones consultivas emitidas por este tribunal en la interpretación y aplicación del Derecho Internacional de los derechos humanos en el ámbito nacional. En el contexto de la asistencia consular, adquiere especial importancia la Opinión Consultiva OC-16/99, titulada “El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal”, emitida el 1 de octubre de 1999. Esta opinión vincula el derecho a la notificación consular, consagrado en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, con las garantías judiciales del debido proceso legal establecidas en la Convención Americana.

La Corte IDH analizó el alcance de la asistencia consular desde una perspectiva de derechos humanos, argumentando que la omisión de informar a un extranjero detenido sobre su derecho a contactar a su consulado puede constituir una violación al debido proceso y, por ende, a la protección judicial garantizada por la Convención Americana. Este enfoque refuerza la idea de que la asistencia consular no es únicamente una prerrogativa estatal de carácter diplomático, sino también un derecho individual exigible por parte del detenido extranjero. Así, la asistencia consular adquiere una dimensión jurídica autónoma dentro del marco interamericano de derechos humanos, lo que refuerza su aplicabilidad y exigibilidad en el ordenamiento jurídico peruano.

En ese contexto, el 9 de diciembre de 1997, México, en su calidad de Estado parte de la Convención Americana, presentó ante la Corte IDH una solicitud de opinión consultiva respecto a la interpretación del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, formulando las siguientes cuatro preguntas:

1. En el marco del artículo 64.1 de la Convención Americana, ¿debe entenderse el artículo 36 de la Convención de Viena [sobre Relaciones Consulares], en el sentido de contener disposiciones concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos?
2. Desde el punto de vista del Derecho internacional, ¿está subordinada la exigibilidad de los derechos individuales que confiere el citado artículo 36 a los extranjeros, por parte de los interesados frente al Estado receptor, a las protestas del Estado de su nacionalidad?
3. Tomando en cuenta el objeto y fin del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena, ¿debe interpretarse la expresión “sin dilación” contenida en dicho precepto, en el sentido de requerir que las autoridades del Estado receptor informen a todo extranjero detenido por los delitos sancionables con la pena capital de los derechos que le confiere el propio artículo 36.1.b), en el momento del arresto y en todo caso antes de que el detenido rinda cualquier declaración o confesión ante las autoridades policíacas o judiciales?
4. Desde el punto de vista del Derecho internacional y tratándose de personas extranjeras, ¿cuáles debieran ser las consecuencias jurídicas respecto de la imposición y ejecución de la pena de muerte, ante la falta de notificación a que se

refiere el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena? (Corte IDH, 1999, pp. 2-3).

En su Opinión Consultiva OC-16/99, la Corte Interamericana de Derechos Humanos inició su argumentación estableciendo una serie de definiciones clave que permiten delimitar conceptualmente los distintos componentes del derecho a la asistencia consular en el marco de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Estas definiciones no solo permiten precisar el alcance de los derechos involucrados, sino que también clarifican su contenido desde una perspectiva de derechos humanos. En ese sentido, la Corte introdujo una tipología que distingue entre el derecho a la información, el derecho a la notificación consular, el derecho a la asistencia consular y el derecho a la comunicación consular, como se detalla a continuación:

- a) “derecho a la información sobre la asistencia consular” ó “derecho a la información”: El derecho del nacional del Estado que envía, que es arrestado, detenido o puesto en prisión preventiva, a ser informado, “sin dilación”, que tiene los siguientes derechos: i) el derecho a la notificación consular, y ii) el derecho a que cualquier comunicación que dirija a la oficina consular sea transmitida sin demora. (art. 36.1.b] Convención de Viena sobre Relaciones Consulares);
- b) “derecho a la notificación consular” ó “derecho a la notificación”: El derecho del nacional del Estado que envía a solicitar y obtener que las autoridades competentes del Estado receptor informen sin retraso alguno sobre su arresto, detención o puesta en prisión preventiva a la oficina consular del Estado que envía;
- c) “derecho de asistencia consular” ó “derecho de asistencia”: El derecho de los funcionarios consulares del Estado que envía a proveer asistencia a su nacional (arts. 5 y 36.1.c] Convención de Viena sobre Relaciones Consulares);
- d) “derecho a la comunicación consular” ó “derecho a la comunicación”: El derecho de los funcionarios consulares y los nacionales del Estado que envía a comunicarse libremente (arts. 5, 36.1.a] y 36.1.c] Convención de Viena sobre Relaciones Consulares) (Corte IDH, 1999, p. 5).

Estas definiciones ofrecen una interpretación sistemática del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y refuerzan su carácter de norma

protectora de derechos individuales. La Corte IDH no se limita a reconocer un conjunto de facultades estatales, sino que enfatiza que cada uno de estos derechos genera obligaciones concretas para el Estado receptor. Especialmente relevante es la afirmación de que el derecho a la información sobre la asistencia consular debe ser garantizado “sin dilación”, es decir, de forma inmediata, ya que su ejercicio efectivo depende del tiempo en que el nacional detenido es informado y en que se comunica al consulado correspondiente. En este sentido, la notificación consular oportuna y el acceso consular efectivo se constituyen como mecanismos esenciales para proteger el debido proceso y evitar situaciones de indefensión.

Asimismo, al articular estos cuatro derechos, la Corte IDH destaca que la asistencia consular no debe entenderse como un acto discrecional o meramente diplomático, sino como una obligación jurídica vinculada al respeto de las garantías judiciales. Este enfoque dota de contenido sustantivo a la figura del cónsul en contextos de detención o vulnerabilidad de sus nacionales, al tiempo que impone límites claros a la actuación de los Estados receptores. En consecuencia, esta doctrina resulta particularmente relevante para el Perú y otros Estados parte de la Convención Americana, pues exige integrar el componente de asistencia consular dentro del estándar de debido proceso legal, especialmente en casos de detención de peruanos en el extranjero.

En lo que respecta a las preguntas planteadas, en respuesta a la primera pregunta, la Corte IDH afirmó de forma clara que el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 reconoce derechos individuales a favor del detenido extranjero, entre ellos el derecho a la información sobre la asistencia consular, el derecho a la notificación consular, el derecho de asistencia y el derecho a la comunicación consular. Estos derechos generan obligaciones jurídicas concretas para el Estado receptor, que debe garantizar su cumplimiento. La Corte IDH destacó que esta interpretación implica un avance frente a la visión tradicional del Derecho Consular como un régimen exclusivamente estatal, otorgando al individuo una posición de sujeto de derecho y vinculando el artículo 36 con la protección efectiva del debido proceso legal.

Este reconocimiento se traduce en una protección concreta para personas extranjeras detenidas, arrestadas o sujetas a procesos penales en el extranjero. La Corte IDH destacó que el funcionario consular y el nacional del Estado que envía tienen un derecho

correlativo a comunicarse libremente, con el fin de garantizar la defensa adecuada del detenido. En este sentido, la asistencia consular deja de ser un mero canal de comunicación interestatal y pasa a ser una herramienta indispensable para la tutela judicial efectiva de los derechos de personas en situación de especial vulnerabilidad. Esta visión refuerza el rol que debe tener la asistencia consular en los sistemas nacionales, como parte integral de la garantía de derechos humanos, particularmente en contextos de detención o procesos penales.

En relación con la segunda pregunta, la Corte IDH estableció que el ejercicio de los derechos individuales reconocidos en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 no está supeditado a la protesta o intervención del Estado del detenido. La finalidad misma de la notificación consular es alertar al Estado que envía sobre una situación de la cual no tiene conocimiento, razón por la cual no puede condicionarse su vigencia a una gestión previa del Estado de nacionalidad. El cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado receptor debe ser automático e independiente de cualquier acción diplomática.

Asimismo, la Corte IDH señaló que estos derechos están sujetos únicamente a la voluntad del propio detenido, quien puede libremente decidir si desea o no recibir asistencia consular. Esta característica reafirma la naturaleza individual de los derechos consagrados en el artículo 36, y obliga al Estado receptor a garantizar su cumplimiento inmediato en cuanto se determine la nacionalidad del detenido. Incluso en situaciones donde esta nacionalidad no sea evidente, el Estado debe realizar esfuerzos razonables para identificarla, utilizando mecanismos como los registros migratorios. Esta obligación persiste aun cuando existan obstáculos prácticos o el propio detenido oculte su condición de extranjero.

Respecto de la tercera pregunta, referida a la interpretación de la expresión “sin dilación” en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, la Corte sostuvo que dicha expresión implica la obligación de informar al detenido sobre sus derechos consulares en el momento de su detención y, en todo caso, antes de que rinda cualquier declaración ante las autoridades. Esta interpretación tiene como objetivo asegurar el “efecto útil” de la norma, es decir, que el detenido pueda ejercer de manera efectiva sus derechos desde el primer momento en que se encuentra en una situación de

vulnerabilidad frente al aparato estatal. El conocimiento temprano de sus derechos le permite contar con la protección del consulado, organizar su defensa y evitar situaciones de indefensión.

La Corte IDH también precisó que esta interpretación no se restringe a casos en los que esté en juego la pena de muerte, sino que se aplica a cualquier situación de privación de libertad, independientemente de la gravedad del delito o de la eventual sanción. No obstante, en casos donde existe la posibilidad de aplicación de la pena capital, la obligación de notificar se torna aún más urgente, dado el carácter irreversible de dicha pena. En este contexto, la obligación del Estado de informar al detenido extranjero sobre sus derechos consulares no solo tiene una dimensión procedimental, sino también sustantiva, al estar directamente vinculada con la garantía del debido proceso legal.

Por último, en respuesta a la cuarta pregunta, la Corte IDH abordó las consecuencias jurídicas de la violación del derecho a la información consular cuando está en juego la pena de muerte. La Corte concluyó que la omisión del deber de informar al detenido sobre su derecho a la asistencia consular en tales casos constituye una violación a las garantías del debido proceso legal y, en consecuencia, puede dar lugar a una privación arbitraria del derecho a la vida, prohibida por el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esta violación genera responsabilidad internacional para el Estado y obliga a implementar medidas de reparación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos fue enfática en señalar que, al tratarse de una medida irreparable, como lo es la pena de muerte, el cumplimiento riguroso de las garantías judiciales se vuelve aún más indispensable. Si la persona no fue informada oportunamente de sus derechos, no pudo ejercerlos para organizar adecuadamente su defensa, y el proceso penal pierde así su legitimidad. De este modo, la Corte IDH elevó la asistencia consular a la categoría de salvaguarda fundamental del derecho a la vida y del debido proceso, y subrayó que su incumplimiento puede anular la validez de una condena y generar consecuencias jurídicas de alcance internacional para el Estado infractor.

Se puede afirmar, por tanto, que la Opinión Consultiva OC-16/99 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos representa uno de los desarrollos jurisprudenciales más relevantes para la comprensión de la asistencia consular como parte integrante del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En ella, la Corte IDH dejó en claro que los derechos consagrados en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 —incluidos el derecho a la información, la notificación, la comunicación y la asistencia consular— no solo generan obligaciones para los Estados, sino que también constituyen derechos individuales exigibles por los detenidos extranjeros. Esta interpretación rompe con la visión tradicional de la asistencia consular como una prerrogativa meramente estatal, para reconocer que estos derechos forman parte del núcleo esencial de las garantías del debido proceso legal.

Asimismo, la Corte IDH vinculó la omisión de informar al detenido sobre su derecho a la asistencia consular con una violación a los derechos fundamentales, especialmente cuando se trata de procedimientos que pueden derivar en la imposición de la pena de muerte. Esta omisión no solo afecta el acceso a una defensa efectiva, sino que puede desencadenar una responsabilidad internacional por privación arbitraria de la vida. Por lo tanto, la Opinión Consultiva subraya la urgencia y obligatoriedad del cumplimiento inmediato del artículo 36 desde el momento de la detención, sin necesidad de protestas del Estado de nacionalidad.

En el caso peruano, esta Opinión ofrece una base jurídica clara y sólida para que los cónsules del Perú defiendan los derechos de connacionales detenidos en el extranjero, especialmente en contextos donde los Estados receptores obstaculicen el acceso consular. La jurisprudencia interamericana brinda herramientas para exigir la implementación efectiva de la asistencia consular como parte de las garantías judiciales mínimas, y refuerza la importancia de contar con protocolos consulares adecuados y formación especializada para los funcionarios consulares peruanos. La asistencia consular, en este marco, no es solo una función diplomática, sino una dimensión concreta de la protección de los derechos humanos que el Estado peruano está obligado a garantizar.

2.1.4 Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

Un último instrumento internacional con implicancias jurídicas relevantes para la asistencia consular es el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Si bien este instrumento se enmarca en el ámbito del *soft law* y, por tanto, no es jurídicamente vinculante, el Perú, al haber votado favorablemente y expresado su apoyo a dicho pacto, ha asumido el compromiso político de respetar sus disposiciones, por lo que, conforme al principio de buena fe, no debería actuar en contradicción con su objeto y finalidad. El Pacto fue adoptado mediante la Resolución A/RES/73/195 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 19 de diciembre de 2018, y constituye el primer acuerdo intergubernamental negociado bajo los auspicios de las Naciones Unidas que aborda de manera integral y holística todas las dimensiones de la migración internacional. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha reconocido al Pacto como un marco normativo clave para mejorar la gobernanza migratoria, al colocar a los migrantes y la protección de sus derechos humanos en el centro del enfoque, y al ofrecer una oportunidad concreta para fortalecer la protección de los derechos de todas las personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio (ONU, 2018).

En lo que concierne a la asistencia consular, el Objetivo 14 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular establece que los Estados se comprometen a “reforzar la protección y la asistencia consulares brindadas a nuestros nacionales en el extranjero, así como la cooperación consular entre los Estados, con el fin de salvaguardar mejor los derechos e intereses de todos los migrantes en todo momento, y a aprovechar las funciones de las misiones consulares para mejorar la interacción entre los migrantes y las autoridades estatales de los países de origen, tránsito y destino, de conformidad con el derecho internacional” (ONU, 2025). Sobre el particular la Organización de las Naciones Unidas enumera una serie de acciones concretas que los Estados deben de implementar para considerar que el objetivo 14 ha sido satisfecho:

- a) Cooperar para desarrollar la capacidad consular, formar a los funcionarios consulares, promover acuerdos para prestar colectivamente servicios consulares cuando los Estados no tengan capacidad suficiente, incluso mediante asistencia técnica, y concertar acuerdos bilaterales o regionales sobre diversos aspectos de la cooperación consular;

b) Recabar la participación del personal competente de los servicios consulares y de inmigración en los foros mundiales y regionales que existen sobre la migración, a fin de intercambiar información y mejores prácticas sobre cuestiones de interés mutuo que atañen a los ciudadanos en el extranjero y contribuir a la formulación de políticas migratorias integrales y con base empírica;

c) Concertar acuerdos bilaterales o regionales sobre la asistencia y la representación consular en aquellos lugares donde los Estados deseen aumentar la eficacia de los servicios consulares relacionados con la migración, pero no tengan presencia diplomática o consular;

d) Fortalecer la capacidad consular a fin de identificar, proteger y ayudar a nuestros nacionales en el extranjero cuando se encuentren en situación de vulnerabilidad, en particular a las víctimas de violaciones o abusos contra los derechos humanos y laborales, las víctimas de la delincuencia, las víctimas de la trata de personas, los migrantes que son objeto de tráfico ilícito en circunstancias agravantes y los trabajadores migrantes explotados en el proceso de contratación, impartiendo a los funcionarios consulares formación sobre la aplicación a este respecto de medidas basadas en los derechos humanos y con perspectiva de género e infantil;

e) Proporcionar a nuestros nacionales en el extranjero la oportunidad de inscribirse en el país de origen, en estrecha cooperación con las autoridades consulares, nacionales y locales, y con las correspondientes organizaciones de migrantes, como medio de facilitar información, servicios y asistencia a los migrantes en situaciones de emergencia y velar por que los migrantes puedan obtener información pertinente y oportuna, por ejemplo, estableciendo líneas telefónicas de ayuda y consolidando las bases de datos digitales nacionales, pero respetando el derecho a la privacidad y protegiendo los datos personales;

f) Prestar asistencia consular a nuestros nacionales ofreciéndoles asesoramiento, en particular sobre las leyes y costumbres locales, la interacción con las autoridades, la inclusión financiera y la creación de empresas, y expidiéndoles la

documentación pertinente, como documentos de viaje y documentos consulares de identidad que puedan facilitar su acceso a los servicios, la asistencia en situaciones de emergencia, la apertura de cuentas bancarias y la utilización de servicios de remesas (ONU, 2018, párr. 30).

El Objetivo 14 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular propone una concepción moderna e integral de la asistencia consular, al establecer compromisos que trascienden las funciones tradicionales de expedición de documentos o atención puntual ante emergencias individuales. En este marco, la asistencia consular se redefine como un instrumento activo de protección de los derechos humanos de las personas migrantes, especialmente aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. La incorporación de medidas como la cooperación entre consulados, la profesionalización del servicio consular con enfoque de derechos y la promoción de acuerdos bilaterales o regionales para ampliar la cobertura, responde a una necesidad urgente de adaptar la diplomacia consular a los desafíos crecientes que plantea la movilidad humana contemporánea.

En particular, la acción de cooperar para desarrollar la capacidad consular constituye un reconocimiento explícito de que una asistencia consular efectiva requiere no solo voluntad política, sino también recursos técnicos, humanos y normativos adecuados. El énfasis en la formación de los funcionarios consulares señala la necesidad de dotarlos de competencias actualizadas en derechos humanos, protección internacional, gestión de crisis y atención a poblaciones vulnerables. Asimismo, la posibilidad de prestar servicios consulares de forma colectiva —ya sea mediante consulados compartidos entre países o a través de acuerdos regionales— ofrece alternativas viables e innovadoras para los Estados que no cuentan con representación diplomática o consular en determinados territorios. Estas estrategias de cooperación se revelan especialmente pertinentes para países como el Perú, cuyas comunidades migrantes se encuentran dispersas globalmente y requieren de una red de protección consular más amplia y coordinada.

Finalmente, la articulación de la asistencia consular con otras políticas públicas —como la inclusión financiera, el acceso a servicios básicos o la atención integral a víctimas de delitos transnacionales— posiciona a las misiones consulares como actores estratégicos en la promoción del bienestar y la protección integral de las diásporas. Para Estados de

origen como el Perú, esta visión implica una transformación profunda del rol tradicional de los consulados, dotándolos de nuevas herramientas y enfoques para enfrentar problemáticas complejas como la trata de personas, la migración irregular o la explotación laboral. Aunque el Pacto Mundial no es jurídicamente vinculante, sus disposiciones constituyen estándares de buena práctica internacional que, asumidos de buena fe, pueden orientar el diseño de políticas migratorias más humanas, eficaces y centradas en los derechos del migrante.

En suma, el marco normativo internacional que regula la asistencia consular está compuesto por una combinación de tratados, jurisprudencia internacional y normas de *soft law* que, en conjunto, definen estándares sustantivos y operativos para la protección de los nacionales en el extranjero. Instrumentos como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, la Opinión Consultiva OC-16/99 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular han establecido obligaciones, principios y buenas prácticas que deben ser asumidas por los Estados, incluyendo el Perú, para garantizar que sus ciudadanos reciban asistencia oportuna, eficaz y con enfoque de derechos. Estas normas imponen deberes tanto al Estado receptor como al Estado de nacionalidad, siendo este último responsable de desarrollar capacidades institucionales, técnicas y humanas suficientes para responder ante las necesidades de sus connacionales.

El análisis de este marco internacional resulta fundamental para contextualizar y orientar el diseño de la política exterior peruana en materia consular. Las disposiciones internacionales, al haber sido ratificadas, interpretadas o asumidas por el Estado peruano, integran su ordenamiento jurídico y deben guiar el accionar de sus misiones diplomáticas y oficinas consulares. No obstante, su aplicación concreta depende de las herramientas normativas, administrativas y operativas establecidas a nivel nacional. Por ello, resulta necesario examinar a continuación el conjunto de normas internas que regulan la asistencia consular en el Perú, a fin de evaluar su alineamiento con los compromisos internacionales asumidos y su capacidad para dar respuesta efectiva a las demandas de protección de la diáspora peruana.

2.2 Normativa nacional en materia de Asistencia Consular

La asistencia consular en el Perú no solo se encuentra sujeta a normas internacionales, sino que cuenta también con un marco jurídico nacional que regula su organización, alcance y mecanismos de ejecución. Este cuerpo normativo nacional complementa las obligaciones asumidas por el Estado peruano en el plano internacional, adaptándolas a las necesidades específicas de su política exterior y a las capacidades institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores. Examinar esta normativa es esencial para comprender cómo se operacionaliza la protección consular en favor de los peruanos en el exterior, así como para identificar posibles vacíos o áreas de mejora en la implementación de este servicio.

En esta sección analizo los tres principales instrumentos normativos que rigen la asistencia consular en el Perú: la Ley y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Reglamento Consular del Perú, y la Directiva para el Otorgamiento de Subvenciones Económicas a favor de connacionales en situación de vulnerabilidad. Estos cuerpos normativos determinan las competencias institucionales, definen las funciones específicas de las oficinas consulares y establecen los criterios y procedimientos aplicables para la asistencia material en casos de urgencia. El examen de estas normas permite obtener una visión integral del régimen jurídico nacional que sustenta la asistencia consular, complementando así el panorama normativo iniciado con el análisis del marco internacional. Este análisis me permite concluir que el actual marco legal peruano en materia de asistencia consular se caracteriza por su fragmentación, su carácter restrictivo, la ausencia de directrices operativas integrales y su aplicación predominantemente reactiva, limitada a situaciones de última *ratio*.

2.2.1 Ley y Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú es el órgano rector encargado de planificar, conducir y ejecutar la política exterior del Estado peruano. Entre sus funciones estratégicas se encuentra la conducción de la política consular, entendida como el conjunto de acciones, normas y servicios orientados a proteger los derechos e intereses

de los peruanos en el exterior, así como a promover su vinculación con el país. Como he señalado a lo largo de este texto, la política consular no es un componente accesorio, sino una dimensión esencial de la política exterior, en tanto refleja el compromiso del Estado peruano con sus connacionales más allá de sus fronteras. A través de su red de oficinas consulares, la Cancillería articula respuestas ante emergencias, garantiza la documentación e identidad de los nacionales, y promueve mecanismos de asistencia y protección, convirtiéndose en un actor clave de la presencia internacional del Perú y en un puente activo entre el país y su diáspora.

La Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 30 de abril de 2009, establece el marco jurídico que delimita las competencias institucionales de la Cancillería. En su artículo 4, se señala que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene competencia en los ámbitos de la política exterior, las relaciones internacionales y la cooperación internacional. Estas competencias no son meramente enunciativas, sino que constituyen la base funcional desde la cual la Cancillería proyecta la presencia del Perú en el mundo, asegurando la articulación coherente de los intereses nacionales en el plano internacional.

Por su parte, el artículo 5 de la misma ley refuerza esta noción al disponer que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el ente rector encargado de formular, ejecutar y evaluar la política exterior del Estado, así como de representar permanentemente al Perú en el ámbito internacional a través del Servicio Exterior. Esta disposición reafirma el carácter estratégico de la Cancillería como institución clave del aparato estatal en la defensa de la soberanía, la promoción de los intereses nacionales y la protección de los peruanos en el exterior. En ese marco, la asistencia consular se inscribe como una herramienta operativa de la política exterior y, al mismo tiempo, como una expresión concreta del vínculo entre el Estado y sus ciudadanos fuera del territorio nacional. Por tanto, cualquier análisis de la regulación nacional en materia de asistencia consular debe entenderse como parte integral de las funciones que la ley le confiere al Ministerio de Relaciones Exteriores como ejecutor directo de dicha política.

Sin embargo, es el artículo 6 de la Ley N° 29357 el que desarrolla con mayor precisión las funciones específicas del Ministerio de Relaciones Exteriores. En particular, el numeral 4) de dicho artículo establece expresamente que constituye una función

específica de la Cancillería el “formular, coordinar, ejecutar y evaluar la política de protección y asistencia a los nacionales en el exterior”. Esta disposición es de carácter estructural y representa el fundamento normativo central que faculta al Ministerio a ejercer de manera integral la conducción de la asistencia consular. A partir de este artículo, no solo se reconoce la asistencia consular como parte de la política exterior del Perú, sino que se le otorga un mandato funcional claro y vinculante a la Cancillería para diseñar políticas, implementar mecanismos y evaluar acciones destinadas a proteger los derechos e intereses de los peruanos fuera del territorio nacional. En ese sentido, el numeral 4 del artículo 6 constituye la base jurídica angular para el desarrollo normativo posterior en materia consular, legitimando la actuación del Servicio Exterior en todos los niveles de la asistencia y protección consular.

Además del numeral 4, otros incisos del artículo 6 de la Ley N° 29357 poseen una relevancia jurídica significativa en el marco de la asistencia consular. El numeral 5 establece como función específica del Ministerio de Relaciones Exteriores el “brindar servicios en el exterior en representación del Estado”, lo cual faculta a las misiones diplomáticas y oficinas consulares a actuar como extensiones del Estado peruano en el extranjero, ofreciendo servicios esenciales a los nacionales, entre los cuales está la asistencia consular. Este mandato refuerza el carácter operativo de la Cancillería y legitima su intervención en diversas áreas, desde la emisión de documentación hasta la atención en casos de emergencia. Asimismo, el numeral 17 señala como función específica la de “proteger, cautelar y promover los intereses del Estado y sus nacionales en el exterior”, una formulación que reafirma el vínculo entre la política exterior y la dimensión humana del Estado, reconociendo que los connacionales peruanos en el extranjero son sujetos de protección estatal, incluso más allá de sus fronteras.

Del mismo modo, el numeral 19 del artículo 6 tiene una importancia particular, ya que establece que la Cancillería debe “ejercer, a través del Servicio Exterior, las funciones previstas en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”, además de aquellas establecidas en los acuerdos constitutivos de organismos internacionales. Esta disposición implica un mandato directo de cumplimiento de normas internacionales fundamentales en materia diplomática y consular, lo que sitúa a la Cancillería en una posición de garante del Derecho Internacional en su proyección exterior. En ese marco, el respeto y aplicación de la

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 por parte del Servicio Exterior peruano, y en particular de los artículos 5 y 36 del referido tratado, no es una opción, sino una obligación derivada del propio ordenamiento jurídico nacional. Este numeral, en consecuencia, refuerza el carácter vinculante de los compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia consular y establece la conexión normativa entre el Derecho Interno y el Derecho Internacional, otorgando a la Cancillería la potestad y el deber de actuar conforme a los estándares internacionales de protección y asistencia consular.

De una interpretación sistemática y literal de los artículos pertinentes de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores se desprenden varias conclusiones relevantes. En primer lugar, se confirma que la Cancillería actúa como ente rector de la política consular del Estado, asumiendo la responsabilidad de diseñar, coordinar y ejecutar las acciones en esta materia. En segundo lugar, la norma establece con claridad el deber del Ministerio de proteger a los peruanos que se encuentran fuera del territorio nacional, reconociendo así una dimensión exterior del principio de protección estatal. En tercer lugar, se infiere que una de las vías primordiales para ejercer dicha protección es la asistencia consular, entendida como un conjunto de medidas concretas orientadas a salvaguardar los derechos e intereses de los connacionales en contextos de vulnerabilidad. Sin embargo, llama la atención —y constituye una omisión significativa— que la normativa no haga una mención expresa a la asistencia consular como una función sustantiva del Ministerio. Esta ausencia contribuye a la ambigüedad conceptual y operativa que rodea actualmente esta figura en el Perú, dificultando su jerarquización institucional y generando incertidumbre respecto a sus alcances, límites y obligaciones correlativas. Por tanto, resulta necesario avanzar hacia una reforma normativa que reconozca explícitamente a la asistencia consular como una función esencial de la política exterior y de la acción del Estado fuera de sus fronteras.

En consonancia con la Ley N° 29357, el Decreto Supremo N° 135-2010-RE, de fecha 18 de diciembre de 2010, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, desarrolla y precisa la estructura funcional y la distribución de competencias dentro del Ministerio. Este reglamento detalla cómo se organizan los distintos niveles jerárquicos y operativos de la Cancillería para cumplir con su mandato constitucional y legal. En ese marco, el artículo 9 del Reglamento establece

que es función del Viceministerio de Relaciones Exteriores “establecer los objetivos y lineamientos de la política consular y de la política de protección y asistencia al nacional”. Esta disposición ubica al Viceministerio como el órgano encargado de formular, orientar y supervisar la política de asistencia consular, reafirmando su rol rector en la protección de los peruanos en el exterior.

Asimismo, el artículo 115 del mismo reglamento dispone que la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares es el órgano de línea responsable de los asuntos consulares, de las migraciones internacionales y de la protección y asistencia de los peruanos en el exterior. Esta dirección depende jerárquicamente del Despacho Viceministerial y actúa conforme a los objetivos y lineamientos trazados por este último. En efecto, la DGC se erige como la unidad técnica especializada encargada de implementar y coordinar la política de asistencia consular, articulando acciones con las oficinas consulares en el exterior, así como con otras instancias del Estado peruano y organismos internacionales. Esta estructura funcional garantiza que la política consular no solo sea formulada desde el nivel central, sino también ejecutada eficazmente en el terreno, atendiendo a las necesidades concretas de la diáspora peruana.

Por su parte, el artículo 116 del Reglamento describe las funciones de la DGC de la siguiente manera:

Artículo 116°.- De las funciones de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares

Son funciones específicas de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares:

- a) Proteger, cautelar y promover los intereses del Estado y sus nacionales en el exterior.
- b) Proponer, dirigir y evaluar la política consular de conformidad con las directivas del Presidente de la República, la Política Exterior del Estado y los acuerdos internacionales.
- c) Proponer, dirigir y evaluar la política de inmigración, como parte de la Política Exterior del Estado, de conformidad con las directivas del Presidente de la

República y la Política General del Estado así como lo previsto en la Constitución, la Ley de Extranjería y los acuerdos internacionales.

d) Proponer, dirigir y evaluar la política de promoción, protección y asistencia a los nacionales en el exterior de conformidad con la Política Exterior del Estado y los acuerdos internacionales, en especial los referidos a los derechos humanos y laborales de los migrantes y sus familias.

e) Proponer, dirigir y evaluar la política de vinculación con las comunidades peruanas en el exterior, como parte de la Política Exterior del Estado, de conformidad con las directivas del Presidente de la República, la Política General del Estado y los acuerdos internacionales.

f) Representar al Ministerio en las gestiones y negociaciones en el ámbito de su competencia.

g) Negociar los instrumentos internacionales referidos a los asuntos de su competencia, así como velar por su cumplimiento, en coordinación con las unidades orgánicas y sectores vinculados.

h) Garantizar el otorgamiento de servicios consulares eficientes.

i) Dirigir y evaluar el funcionamiento de las Oficinas Consulares y el cumplimiento de los deberes y obligaciones del personal consular.

j) Proponer la creación, modificación o supresión de oficinas consulares peruanas, así como la designación de Oficinas Consulares como jefaturas de servicios de una determinada jurisdicción.

k) Proponer el nombramiento de funcionarios consulares honorarios.

l) Constituir el nexo con el Cuerpo Consular acreditado en el Perú, evaluar y tramitar las solicitudes de Exequátur y Reconocimiento Provisional, así como prestar apoyo para el desempeño de sus actividades.

m) Coordinar con los sectores públicos y privados pertinentes a fin de conciliar las posiciones de dichos sectores con los objetivos de la política exterior del Perú.

n) Apoyar en el proceso documentario para el ingreso al Perú de las donaciones que se canalizan a través de las Oficinas Consulares.

o) Dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar lo concerniente al Esquema de la Tarjeta APEC Business Travel Card.

p) Cumplir las demás funciones que le sean encomendadas.

Como se puede apreciar, el artículo 116 del Reglamento define de manera precisa y detallada el rol que cumple la DGC en materia de asistencia consular. En particular, las funciones enumeradas en los literales a), b), d), h) e i) son de especial relevancia para la política de protección y asistencia a los nacionales peruanos en el extranjero. Estas disposiciones atribuyen a la DGC la responsabilidad directa no solo de proteger, cautelar y promover los intereses de los nacionales, sino también de proponer, dirigir y evaluar una política específica orientada a la promoción, protección y asistencia de los peruanos en el exterior, conforme al marco de la política exterior del Estado y en armonía con los tratados internacionales sobre derechos humanos y migración.

De esta manera, la normativa establece un marco institucional robusto que permite articular una respuesta consular, desde el diseño normativo hasta la ejecución práctica a través de las oficinas consulares. La función de garantizar servicios consulares eficientes y de dirigir y evaluar el funcionamiento de las oficinas consulares, incluida la supervisión del personal, refuerza el carácter operativo y descentralizado de la asistencia consular. Esta estructura no solo dota al Ministerio de Relaciones Exteriores de competencias claras, sino que también le impone obligaciones concretas para asegurar la protección de los ciudadanos peruanos en contextos tan diversos como detenciones, emergencias médicas, trámites migratorios, situaciones de vulnerabilidad o catástrofes humanitarias.

Pero es el artículo 117 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores el que ofrece una visión más precisa sobre la importancia que el ordenamiento jurídico peruano le asigna a la asistencia consular. Este artículo establece la estructura interna de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares, señalando que estará conformada por dos subdirecciones: I) la Dirección de Política Consular y II) la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional. Esta división no es meramente administrativa, sino que refleja una apuesta institucional clara por especializar y reforzar el rol de la Cancillería en la atención directa de las necesidades de los ciudadanos peruanos en el extranjero.

El hecho de que una de las dos subdirecciones de la DGC esté dedicada exclusivamente a la protección y asistencia al connacional evidencia que la asistencia consular no es considerada una función secundaria o residual, sino una prioridad estratégica dentro del quehacer consular del Estado peruano. Esta estructura especializada permite una atención

más ágil, técnica y coordinada en la formulación de políticas, en la supervisión de las oficinas consulares y en la respuesta ante situaciones de vulnerabilidad o emergencia que enfrenten los connacionales en el exterior. Asimismo, refuerza la capacidad del Ministerio de Relaciones Exteriores para cumplir con sus obligaciones internacionales y con el mandato constitucional de protección de los derechos fundamentales de todos los peruanos, sin importar su lugar de residencia.

Es así como el artículo 119 señala las funciones concretas de la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional. Este artículo señala lo siguiente:

Artículo 119°.- De la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional

La Dirección de Protección y Asistencia al Nacional es la unidad orgánica que depende de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares. Es responsable de la política de vinculación y protección a los nacionales en el exterior en materia legal y humanitaria.

Son funciones de la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional:

- a) Proteger, cautelar y promover los intereses del Estado y sus nacionales en el exterior.
- b) Proponer, coordinar, ejecutar y supervisar la política de promoción, protección y asistencia a los nacionales en el exterior.
- c) Proponer, coordinar, ejecutar y supervisar la política de vinculación con las comunidades peruanas en el exterior, como parte de la Política Exterior del Estado.
- d) Proteger y asistir a los ciudadanos peruanos que requieran de apoyo legal o asistencia humanitaria en el exterior.
- e) Asistir, coordinar y/o atender la repatriación de connacionales en situación de alto riesgo, de extrema necesidad o de indigencia, así como la repatriación de los restos de nacionales peruanos fallecidos en situación de indigencia en el exterior.
- f) Asistir, coordinar y ejecutar acciones de asistencia humanitaria a favor de peruanos en el exterior que se encuentren en situación de indigencia o de extrema necesidad.

- g) Asistir y coordinar la comunicación entre los connacionales en situación de alto riesgo, de extrema necesidad, situaciones difíciles o de indigencia y sus familiares en el Perú.
- h) Asistir, coordinar y ejecutar acciones para el desplazamiento de connacionales a terceros países por razones humanitarias.
- i) Administrar el Fondo de Ayuda Humanitaria para asistencia humanitaria en el exterior, en coordinación con la Oficina General de Administración.
- j) Proponer acciones destinadas a mantener y/o reforzar la vinculación de los connacionales en el exterior con el Estado y la sociedad peruanos.
- k) Evaluar las políticas de inmigración de los Estados y espacios comunitarios de acogida, en especial aquellas que afectan a los nacionales peruanos y proponer las acciones de política exterior respectivas.
- l) Coordinar la posición peruana en las negociaciones sobre los derechos de los migrantes y sus familias en el marco de los organismos internacionales respectivos.
- m) Coordinar acciones de protección y asistencia humanitarias con entidades nacionales y extranjeras públicas o privadas, y organismos internacionales.
- n) Proponer y participar en la negociación de acuerdos de regularización migratoria y homologación de aportes de seguridad social.
- o) Dirigir, coordinar y evaluar las iniciativas, gestiones y labores desarrolladas por los Consejos de Consulta.
- p) Informar a la opinión pública sobre los resultados de la labor de protección y asistencia humanitaria en el exterior, así como sobre la normativa migratoria y laboral en otros países.
- q) Cumplir las demás funciones que le sean encomendadas.

El artículo 119 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores establece de manera expresa que la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional es la unidad responsable de formular, coordinar, ejecutar y supervisar la política de protección legal y humanitaria de los peruanos en el exterior. Esta función la sitúa como el órgano técnico de referencia en materia de asistencia consular, articulando la respuesta institucional del Estado peruano frente a situaciones que afectan a sus nacionales fuera del país. Según el literal b) del citado artículo, dicha Dirección tiene a su cargo la conducción integral de la política de promoción, protección

y asistencia consular, lo que incluye tanto la elaboración de directrices como la supervisión del cumplimiento de las funciones consulares por parte de las oficinas en el exterior.

En la práctica, esto significa que los cónsules peruanos deben coordinar con esta Dirección las acciones de asistencia consular que deban llevarse a cabo en sus respectivas jurisdicciones, en especial cuando se trate de casos complejos o sensibles que requieran respaldo institucional desde la sede central. La Dirección no solo actúa como punto de enlace entre los consulados y el Ministerio, sino que también asegura una respuesta coherente, uniforme y alineada con los principios del Derecho Internacional, en especial lo dispuesto en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Su existencia y funciones reflejan el compromiso del Estado peruano con una asistencia consular moderna, centrada en derechos y con capacidad de respuesta frente a las crecientes demandas de protección de sus ciudadanos en el exterior.

Funciones específicas como la de proteger y asistir a los ciudadanos peruanos que requieran apoyo legal o asistencia humanitaria en el exterior (literal d), o la de coordinar y atender repatriaciones en casos de alto riesgo, indigencia o fallecimiento (literal e), reflejan una interpretación robusta del deber consular. Esta visión supera una concepción meramente protocolar o documental del quehacer consular, para situarse en un enfoque de derechos y atención humanitaria, en línea con los estándares interamericanos e internacionales.

A ello se suma la gestión del Fondo de Ayuda Humanitaria (literal i), que otorga a la Cancillería una herramienta concreta y operativa para responder a situaciones de emergencia que afecten a peruanos en el exterior. La existencia de este fondo es especialmente relevante, ya que permite brindar apoyo económico y logístico inmediato a connacionales que se encuentren en condiciones de alto riesgo, extrema necesidad o vulnerabilidad, como en casos de indigencia, problemas médicos graves, desplazamientos forzados o repatriaciones humanitarias. Este instrumento presupuestal asegura que la asistencia consular no quede limitada por la disponibilidad coyuntural de recursos, sino que cuente con una base institucional y financiera que garantice intervenciones oportunas y efectivas. La asistencia humanitaria no puede depender únicamente de la voluntad o capacidad improvisada de los consulados; requiere una

infraestructura financiera sólida y previsiones normativas claras que respalden la acción del Estado.

Además, la función de evaluar las políticas migratorias de los Estados receptores (literal k) y de negociar acuerdos en materia de derechos de migrantes y seguridad social (literal n) refuerza el carácter estructural de la asistencia consular dentro de la política exterior peruana. Estas disposiciones muestran que la asistencia consular no solo se activa en momentos de crisis individuales, sino que también constituye un campo de acción diplomática permanente para garantizar condiciones dignas a los peruanos en el exterior.

El último artículo del Reglamento que resulta pertinente destacar en el marco de la asistencia consular es el artículo 118, el cual define a las Oficinas Consulares como órganos del Servicio Exterior del Perú que dependen orgánicamente del Despacho Viceministerial y funcionalmente de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares. Esta doble dependencia refleja la importancia estratégica de las oficinas consulares en la ejecución directa de la política exterior en el terreno, especialmente en lo que respecta a la protección de los derechos e intereses de los peruanos en el extranjero. En efecto, el artículo señala que las Oficinas Consulares son responsables de proteger los intereses del Estado y sus nacionales en sus respectivas jurisdicciones, así como de realizar las actuaciones consulares conforme al Reglamento Consular.

Particular relevancia tiene el literal d) del artículo 118, que establece como función específica de las Oficinas Consulares el brindar asistencia humanitaria a los peruanos que se encuentren en situación de indigencia o necesidad extrema, de acuerdo con las disposiciones vigentes. Esta disposición refuerza el mandato operativo de los consulados para intervenir activamente ante situaciones de vulnerabilidad, y reconoce su rol como primera línea de atención en contextos de emergencia. A través de esta función, se pone de manifiesto que la asistencia humanitaria consular no es un acto discrecional o secundario, sino un componente estructural de la labor consular peruana, que debe ejercerse con sensibilidad, eficiencia y articulación con las directrices del Ministerio de Relaciones Exteriores. En conjunto con las disposiciones sobre el Fondo de Ayuda Humanitaria y la labor de la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional, esta norma

consolida un enfoque institucional de protección integral de los connacionales en el exterior.

Resumiendo, los apartados más importantes del Reglamento de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, puedo afirmar que la DGC cumple un rol central en la gestión de la asistencia consular. Esta dirección es el órgano de línea responsable de los asuntos consulares, las migraciones internacionales y la protección y asistencia de los peruanos en el exterior, así como de la coordinación de la política consular al interior de la Cancillería. En particular, el artículo 116 de la norma define con claridad el alcance de sus competencias, atribuyéndole la responsabilidad de proteger, cautelar y promover los intereses de los nacionales, además de proponer, dirigir y evaluar una política específica sobre protección y asistencia, en concordancia con la política exterior del Estado y los tratados internacionales sobre derechos humanos y migración. Sin embargo, a pesar de su nivel de detalle, la norma evita utilizar de forma expresa el término “asistencia consular”, lo cual refleja la persistente imprecisión conceptual en la regulación nacional de esta materia.

Asimismo, dentro de la estructura de la DGC, la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional es la instancia encargada de evaluar los casos de emergencia y canalizar el apoyo a los connacionales en situación de vulnerabilidad. Aunque esta centralización busca asegurar criterios técnicos homogéneos, en la práctica limita la capacidad de respuesta de los consulados al exigir autorización previa de la Cancillería, incluso en contextos que demandan una intervención inmediata. Esta lógica reactiva, centrada en el control previo, restringe la discrecionalidad operativa de los cónsules y debilita el principio de inmediatez consular. Sería recomendable que el marco normativo reconozca la posibilidad de que los cónsules actúen en casos urgentes, con posterior rendición de cuentas. Finalmente, el Reglamento otorga a la DGC la facultad de negociar acuerdos en materia de derechos de migrantes y seguridad social, lo que representa una oportunidad para fortalecer la política consular desde una perspectiva normativa y multilateral más coherente con los desafíos actuales.

2.2.2 Reglamento Consular del Perú

Así como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 constituye la piedra angular del Derecho Consular a nivel internacional, el Reglamento Consular del Perú representa el eje normativo central del Derecho Consular en el ámbito nacional. Aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 032-2023-RE, de fecha 1 de diciembre de 2023, este instrumento establece de manera detallada el marco legal que regula las funciones consulares en el exterior, con énfasis particular en la protección y asistencia a los nacionales. Su promulgación marcó un hito en el proceso de modernización normativa del servicio consular peruano, al reemplazar un reglamento anterior de 534 artículos por uno de tan solo 170. Esta reducción respondió al objetivo de simplificar el cuerpo normativo, concentrándose en disposiciones generales y dejando los aspectos específicos al desarrollo posterior de directivas y manuales especializados.

La elaboración del nuevo reglamento se discutió entre los años 2021 y 2022, en el marco de una comisión técnica conformada por funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores con experiencia consular. En mi calidad de Cónsul General Adjunto del Perú en Washington D.C., pude participar activamente en dichas discusiones y contribuir al proceso de simplificación reglamentaria. Esta experiencia permitió constatar de primera mano tanto la necesidad de actualizar el marco jurídico consular como los retos de lograr una norma equilibrada entre la flexibilidad operativa de los consulados y la exigencia de rendición de cuentas por parte de la administración central.

El Reglamento está estructurado en dieciséis capítulos, acompañados de una sección de disposiciones complementarias y finales, abarcando un amplio espectro de funciones y procedimientos consulares. Sin embargo, para efectos del presente análisis, se abordarán únicamente aquellos artículos contenidos en el Capítulo VII, titulado “Protección y Asistencia al Nacional”, por ser el conjunto normativo más directamente relacionado con el objeto de esta investigación. Dicho capítulo constituye el núcleo específico del marco legal nacional sobre asistencia consular y establece las responsabilidades, competencias y procedimientos que deben seguir los funcionarios consulares al momento de brindar protección y apoyo a los peruanos en el exterior, ya sea en situaciones ordinarias o de emergencia. Este capítulo está dividido en dos secciones: 1) Protección Legal (artículos 69-72) y 2) Asistencia Humanitaria (artículos 73-76).

La primera subsección del Capítulo VII del Reglamento Consular del Perú, dedicada a la protección legal, define la responsabilidad de los funcionarios consulares frente a la salvaguarda de los derechos y libertades de los peruanos en el exterior. El artículo 69 establece la base general de esta función, indicando que el cónsul debe velar porque los connacionales gocen de sus derechos en condiciones compatibles con el Derecho Internacional y la legislación del país receptor. Esta disposición otorga al cónsul un mandato amplio que no se limita únicamente al cumplimiento de la normativa peruana, sino que se articula con el marco legal del Estado receptor, así como con los tratados internacionales aplicables. Esto permite una actuación diplomática sensible al contexto local, pero basada en principios universales de protección.

El artículo 70, al delimitar el ámbito de acción, introduce un principio fundamental: la asistencia consular no depende de la situación migratoria del connacional. Este enfoque es coherente con una visión de derechos humanos que reconoce que todas las personas, independientemente de su estatus legal, son titulares de derechos fundamentales. Al garantizar la información, orientación y asesoría necesarias, la Oficina Consular se posiciona como un punto de apoyo estratégico para que los peruanos puedan ejercer sus derechos en el extranjero, especialmente en lo relativo a su inserción legal y social en la sociedad de acogida. Esta disposición también reafirma el carácter inclusivo y preventivo de la asistencia consular.

El artículo 71 desarrolla un conjunto de acciones concretas de protección legal, destacando el papel del cónsul en casos de detención. La norma establece obligaciones claras: velar por los derechos humanos del detenido, asegurar la notificación consular, procurar defensoría pública y traducción, y garantizar un debido proceso. En situaciones de detención arbitraria, discriminación o persecución injustificada, la Oficina Consular no solo está facultada para intervenir ante las autoridades locales, sino que también puede escalar el caso a nivel diplomático si no obtiene una respuesta adecuada. Esto refuerza la dimensión política de la asistencia consular y permite que el Estado peruano actúe con mayor contundencia cuando se vulneran los derechos de sus nacionales en el extranjero.

Por último, el artículo 72 introduce un componente estratégico importante: la creación de redes de apoyo locales. Las Oficinas Consulares deben articularse con organizaciones

públicas y privadas del país receptor para ampliar su capacidad de respuesta legal y humanitaria. Esto incluye la posibilidad de brindar asesoría jurídica gratuita en distintas áreas del derecho, así como ofrecer servicios relacionados con salud, protección social y lucha contra la violencia. Esta visión colaborativa permite que el consulado funcione no solo como un prestador directo de servicios, sino también como un coordinador de una red de protección integral, capaz de responder de forma más eficaz a la complejidad de los desafíos que enfrentan los migrantes peruanos en contextos diversos.

La segunda subsección del Capítulo VII del Reglamento Consular del Perú está dedicada a la Asistencia Humanitaria, y establece los lineamientos normativos mediante los cuales los consulados deben brindar apoyo material y humano a los peruanos en el exterior que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad. El artículo 73 define la función de asistencia humanitaria, destacando que esta se aplica a ciudadanos peruanos que enfrenten situaciones de indigencia, necesidad extrema o vulnerabilidad comprobada, siempre en función de los recursos económicos y capacidades logísticas disponibles en cada Oficina Consular. Esta disposición es clave, ya que enmarca la asistencia humanitaria como una obligación condicionada, pero no por ello opcional. En efecto, el texto reconoce que los recursos son limitados, pero establece un mandato normativo para actuar siempre que sea posible, institucionalizando un principio de solidaridad estatal con los peruanos que se encuentran fuera del país en situaciones críticas.

El artículo 74 del Reglamento Consular detalla de manera concreta las acciones que forman parte de la asistencia consular. Estas incluyen desde la entrega de ayuda material y subvenciones económicas, hasta la protección de víctimas de abusos, violencia o discriminación, y la realización de visitas periódicas a peruanos hospitalizados, detenidos o en situación de vulnerabilidad. También contempla la posibilidad de gestionar la ubicación de connacionales desaparecidos dentro de la jurisdicción consular, respetando en todo momento la normativa sobre protección de datos personales. Esta disposición refleja un enfoque humanitario en la labor consular y reconoce que la asistencia consular no se limita a la dimensión material o financiera, sino que también abarca la protección de derechos fundamentales y el acompañamiento en situaciones críticas. Además, al enumerar de forma expresa estas acciones, el artículo 74 otorga un marco de actuación más definido para los funcionarios consulares, lo cual resulta fundamental en contextos

de urgencia donde se requiere claridad normativa para tomar decisiones rápidas y eficaces.

Una mención especial merece el artículo 75, que regula los procesos de repatriación por razones humanitarias. Esta norma permite que connacionales en situación de indigencia o vulnerabilidad soliciten su retorno al Perú, estableciendo un marco procedimental claro para este tipo de casos. La norma también precisa que la repatriación cubre únicamente el transporte aéreo hasta el primer punto de ingreso al país, lo cual limita el alcance del apoyo, pero al mismo tiempo reconoce el compromiso del Estado peruano de no dejar desamparados a sus ciudadanos en el extranjero. La posibilidad de repatriación es, en muchos casos, el último recurso para restaurar la dignidad y el bienestar mínimo de una persona en situación crítica, y su regulación expresa fortalece la capacidad del Ministerio de Relaciones Exteriores para actuar en estos contextos.

Finalmente, el artículo 76 establece la obligación de mantener un registro digitalizado y actualizado de todas las asistencias legales y humanitarias brindadas por las Oficinas Consulares. Esta disposición es fundamental desde el punto de vista institucional, ya que permite una trazabilidad completa de las intervenciones consulares, promueve la transparencia en la gestión de recursos y garantiza una mejor planificación de futuras acciones. Asimismo, la interoperabilidad del sistema debería facilitar la coordinación entre la sede central del Ministerio, las distintas oficinas consulares y otras entidades del Estado, lo cual es esencial para dar respuestas eficientes y bien articuladas ante situaciones de emergencia. No obstante, en la práctica, los consulados aún no cuentan con sistemas interoperables que permitan implementar plenamente esta disposición. Si bien el marco normativo avanza en la dirección correcta, su eficacia queda limitada por la falta de infraestructura tecnológica y de recursos que viabilicen su ejecución real.

En suma, los artículos comprendidos en el Capítulo VII del Reglamento Consular del Perú constituyen el núcleo normativo que regula la asistencia consular dentro del ordenamiento jurídico peruano. A través de sus disposiciones sobre protección legal y asistencia humanitaria, el reglamento establece un marco operativo que traduce el compromiso del Estado en acciones concretas de apoyo a sus ciudadanos en el exterior. En este sentido, el Reglamento representa un avance significativo al sistematizar funciones consulares claves y al establecer obligaciones concretas para las oficinas

consulares en contextos de vulnerabilidad. Su promulgación evidencia una voluntad institucional por actualizar y simplificar la normativa consular, en concordancia con las exigencias de una administración pública más eficiente y orientada al servicio del ciudadano.

No obstante, a pesar de su valor normativo, el Reglamento Consular presenta importantes limitaciones que impiden consolidarlo como un instrumento plenamente garantista. En primer lugar, no contiene una definición clara y expresa de "asistencia consular", ni en el artículo 10 sobre definiciones ni en el propio Capítulo VII, lo que genera vacíos interpretativos sobre el alcance de esta función. En segundo lugar, mantiene una estructura excesivamente centralizada, que exige una constante coordinación con la Cancillería y restringe la autonomía operativa de los cónsules, especialmente en escenarios de urgencia. Además, el enfoque sigue siendo predominantemente reactivo y de última *ratio*, pues muchas de las medidas se activan únicamente cuando el connacional ya se encuentra en estado de indigencia o en situación crítica, sin prever mecanismos de prevención o intervención temprana. Si bien la idea de simplificar el reglamento consular respondía a la necesidad de generar directivas especializadas que lo complementen y operativicen, a la fecha no existe una directiva específica en materia de asistencia consular, lo cual limita su aplicación efectiva.

En consecuencia, si bien el Reglamento Consular constituye un avance positivo en la regulación de la asistencia consular, su diseño actual resulta insuficiente para salvaguardar plenamente los derechos de los connacionales en el exterior y para facilitar de manera adecuada la labor de los funcionarios consulares. Esta crítica no parte de una visión negativa del marco normativo vigente, sino del reconocimiento de su carácter incompleto ante los desafíos contemporáneos. Por ello, considero necesaria una ampliación y actualización del ordenamiento jurídico peruano en materia consular, que incorpore un enfoque preventivo, defina con claridad los conceptos fundamentales, otorgue mayor margen de actuación a los consulados, y se complemente con directivas específicas que permitan una implementación eficaz y oportuna de la asistencia consular.

2.2.3 Directiva para el otorgamiento de subvenciones económicas

La última norma de carácter nacional que guarda una relación directa con la asistencia consular es la Directiva N° 005-2017-DGC/RE, titulada “Disposiciones para el otorgamiento de subvenciones económicas”. Esta directiva fue emitida por la DGC y constituye un instrumento complementario clave para la implementación efectiva de las funciones de asistencia humanitaria y protección legal descritas en el Reglamento Consular. De acuerdo con su artículo 1, la finalidad de la norma es “establecer las disposiciones y los procedimientos para brindar la asistencia legal y humanitaria, a través de las subvenciones económicas al nacional en el exterior, así como los lineamientos para la rendición de gastos”.

En términos prácticos, esta directiva establece los criterios, requisitos, modalidades y procedimientos administrativos que deben seguir las Oficinas Consulares para gestionar y otorgar subvenciones económicas a connacionales en situación de indigencia, vulnerabilidad extrema o necesidad urgente. Su objetivo central es normar el proceso de asignación de recursos públicos para atender, de manera rápida y transparente, situaciones que requieran apoyo material inmediato, como repatriaciones, asistencia médica, apoyo legal, o ayuda frente a emergencias humanitarias. Al definir de forma clara los parámetros para el uso de estos fondos, la directiva fortalece la capacidad de respuesta del Estado peruano en el exterior, asegurando que los recursos asignados lleguen de manera oportuna y eficaz a quienes realmente los necesitan, bajo criterios de legalidad, eficiencia y rendición de cuentas.

De acuerdo con el artículo 4.5 de la directiva, el procedimiento para acceder a una subvención económica por asistencia legal o humanitaria se inicia con la presentación de una solicitud por parte del connacional en situación de necesidad. Esta puede ser ingresada ya sea a través de la mesa de partes del Ministerio de Relaciones Exteriores o directamente ante la oficina consular correspondiente. Una vez recibida la solicitud, la oficina consular y/o la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional lleva a cabo una evaluación integral del caso, con el fin de determinar la procedencia del apoyo solicitado. En caso la solicitud sea aprobada, se otorga la subvención económica correspondiente, tras lo cual la Oficina Consular remite la documentación pertinente a Cancillería para su registro y control. Simultáneamente, la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional

se encarga de custodiar y archivar el expediente, asegurando la trazabilidad y transparencia del proceso.

Este procedimiento refleja un modelo institucional diseñado para equilibrar la urgencia de la asistencia con los principios de legalidad, rendición de cuentas y uso eficiente de recursos públicos. La evaluación previa por parte de las autoridades competentes asegura que las subvenciones se dirijan a quienes realmente se encuentran en una situación de vulnerabilidad comprobada, mientras que el doble control —por parte de la Oficina Consular y la Dirección especializada en Cancillería— refuerza los mecanismos de fiscalización interna. Además, el hecho de que la solicitud pueda ser iniciada tanto en el país como en el exterior otorga flexibilidad y accesibilidad al mecanismo, facilitando su implementación en diversos contextos de emergencia. En suma, el artículo 4.5 establece una estructura operativa clave que permite traducir el mandato de protección y asistencia consular en acciones concretas y eficaces.

Dos observaciones críticas que se debe tener en cuenta respecto a la Directiva N° 005-2017-DGC/RE son, en primer lugar, que esta limita el otorgamiento de subvenciones económicas exclusivamente a connacionales en situación de indigencia o de necesidad extrema. Esta restricción, aunque comprensible desde una perspectiva de uso eficiente de recursos públicos, deja fuera del alcance de la asistencia a ciudadanos peruanos que, sin encontrarse en situaciones tan extremas, igualmente requieren apoyo consular urgente. Por ejemplo, casos de peruanos que enfrentan procesos judiciales complejos, situaciones migratorias irregulares, accidentes o enfermedades graves podrían quedar excluidos si no cumplen con el umbral estricto de “indigencia” o “necesidad extrema”. Esto restringe el margen de acción consular para responder de forma preventiva o proporcional a una diversidad de escenarios que afectan a los derechos y la integridad de los peruanos en el exterior.

En segundo lugar, la directiva se centra exclusivamente en la entrega de subvenciones económicas, omitiendo establecer lineamientos para otros tipos de asistencia humanitaria o legal que podrían ser igualmente necesarios. No se contemplan, por ejemplo, procedimientos operativos para brindar apoyo jurídico a un connacional inmerso en un proceso judicial, asistencia psicosocial, acompañamiento en casos de violencia de género, ni mecanismos ágiles para intervenir en situaciones de detención o persecución. Esta

omisión normativa genera un vacío operativo y conceptual, reduciendo la asistencia consular a una lógica eminentemente financiera. En la práctica, esto puede limitar la capacidad del Estado para desplegar una política consular integral, capaz de responder de forma adecuada a la complejidad de las situaciones que enfrentan sus nacionales en el exterior. Recomiendo, por tanto, ampliar el enfoque de la directiva e incluir protocolos de actuación más diversos y adaptativos, alineados con una visión de derechos humanos y protección integral.

2.3 Reflexiones acerca de la regulación de la Asistencia Consular

Como reflexión final sobre la regulación de la asistencia consular en el Perú, puedo afirmar que los artículos 5 y 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 constituyen referencias fundamentales e insoslayables para el desarrollo del Derecho Consular moderno. Estos artículos constituyen los pilares normativos de la asistencia consular al definir, por un lado, las funciones que los funcionarios consulares pueden ejercer (artículo 5) y, por otro, establecer el derecho de los nacionales a comunicarse con sus consulados y recibir asistencia en casos como detención o prisión preventiva, así como de los funcionarios consulares de comunicarse con sus connacionales en situaciones complejas con el Estado receptor (artículo 36). A pesar de esta relevancia internacional, un aspecto crítico que debe señalarse es que la normativa peruana en materia de asistencia consular no hace referencia expresa a estos artículos, lo que representa una desconexión entre el marco jurídico internacional ratificado por el Perú y su normativa interna operativa. Incluir referencias explícitas permitiría una mayor claridad, coherencia jurídica y alineamiento normativo con las obligaciones internacionales. Tampoco hacen mención específica al concepto de asistencia consular. Sería recomendable que la Cancillería impulse una reforma normativa que integre estas obligaciones internacionales dentro de un marco de asistencia consular más integral, preventivo y con enfoque de derechos.

En esta misma línea, es evidente que los tribunales internacionales han tenido un papel fundamental en el desarrollo de la asistencia consular como derecho exigible, tanto desde la perspectiva estatal como individual. A través de sentencias emblemáticas de la Corte Internacional de Justicia (como los casos LaGrand, Avena y Jadhav) y de opiniones

consultivas como la OC-16/99 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha consolidado una doctrina jurídica que posiciona la asistencia consular como parte de las garantías del debido proceso. Resulta llamativo, sin embargo, que en el Perú este cuerpo normativo y jurisprudencial internacional no haya sido replicado ni por los tribunales nacionales ni desarrollado doctrinariamente en profundidad. Más aún, la normativa administrativa de la Cancillería se ha limitado, en gran medida, a aspectos operativos, principalmente las subvenciones económicas, sin profundizar en los demás alcances del derecho de asistencia consular.

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular ofrece en su Objetivo 14 una serie de recomendaciones valiosas y buenas prácticas para fortalecer la asistencia consular. El texto destaca la necesidad de fortalecer la capacidad consular, profesionalizar a los funcionarios, establecer mecanismos regionales de cooperación y garantizar asistencia a migrantes en situación de vulnerabilidad. Estas disposiciones pueden servir como base para elaborar una directiva nacional más moderna, holística y centrada en la protección integral de los peruanos en el exterior. En ese sentido, la Cancillería peruana debe impulsar con mayor énfasis la implementación de este Pacto, promoviendo activamente sus estándares y recomendaciones, en especial en lo relativo a la asistencia consular como herramienta de protección de derechos humanos.

Por otro lado, tanto la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores como su Reglamento reflejan de forma clara una estructura orgánica bien definida en torno a la asistencia consular. Uno de los elementos más destacables es que la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares está conformada por dos direcciones, siendo una de ellas la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional. Esta configuración institucional revela que la asistencia consular no es una función periférica, sino un eje sustantivo dentro de la política exterior del Estado peruano, sobre todo en lo que respecta a la materia consular, y que la Cancillería ha establecido una arquitectura funcional específica para atenderla de forma estructurada y sistemática.

En el ámbito normativo, el Reglamento Consular del Perú constituye sin duda la piedra angular del Derecho Consular nacional. Este reglamento codifica las funciones, principios y procedimientos consulares, y establece los parámetros normativos de

aplicación directa para los funcionarios consulares. En materia de asistencia consular, el capítulo VII titulado “Protección y Asistencia al Nacional” es el núcleo regulador. Este capítulo se divide en dos grandes bloques: la Protección Legal (artículos 69 al 72), que establece medidas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de los connacionales en el exterior—incluyendo acciones ante detenciones, procesos judiciales o situaciones de vulnerabilidad jurídica—; y la Asistencia Humanitaria (artículos 73 al 76), que aborda intervenciones en casos de indigencia, necesidad extrema, desastres, violencia o repatriaciones. Además, el reglamento establece mecanismos de coordinación entre los consulados y la Cancillería, así como la importancia de generar redes de apoyo con instituciones locales e internacionales.

Este cuerpo normativo constituye la regulación central en materia de asistencia consular dentro del ordenamiento jurídico peruano. A diferencia de normas generales o declarativas, el Reglamento Consular proporciona una guía operativa detallada para los cónsules, define responsabilidades específicas y establece procedimientos concretos. No obstante, su correcta implementación depende de la existencia de recursos adecuados, formación técnica del personal consular y una visión estratégica que promueva la aplicación uniforme y efectiva de sus disposiciones.

Por último, la Directiva N° 005-2017-DGC/RE, que regula el otorgamiento de subvenciones económicas, representa un avance importante en cuanto a dotar de lineamientos claros y previsibles a la asistencia consular en contextos humanitarios. Sin embargo, su enfoque es limitado. La Directiva se centra casi exclusivamente en situaciones de indigencia o necesidad extrema y en la canalización de ayuda económica, sin abordar otros aspectos de la asistencia consular que requieren atención urgente, como el acompañamiento jurídico, el seguimiento psicosocial, la asistencia a víctimas de violencia o la intervención en procesos judiciales. Esta visión reducida de la asistencia consular no responde plenamente a la complejidad de los desafíos actuales que enfrentan los peruanos en el exterior. Sería deseable avanzar hacia una reforma normativa que amplíe el alcance de la asistencia consular desde una perspectiva integral y preventiva, que incluya protocolos de intervención en diversos contextos de riesgo, con un enfoque basado en derechos humanos y en la dignidad del connacional.

En este segundo capítulo he desarrollado un análisis detallado de la regulación jurídica de la asistencia consular con especial foco en el caso peruano. Analicé los principales instrumentos del Derecho Internacional aplicables al tema, como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, la Opinión Consultiva OC-16/99 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, a fin de establecer el marco normativo y jurisprudencial que configura los estándares internacionales en materia de asistencia consular. A nivel interno, examiné la normativa peruana relevante, incluyendo la Ley y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Reglamento Consular aprobado en 2023 y la Directiva N.º 005-2017-DGC/RE sobre subvenciones económicas. En este capítulo evidencié que el marco legal peruano presenta una regulación fragmentada, con vacíos normativos, ausencia de una definición clara de asistencia consular, y un enfoque predominantemente reactivo, lo cual limita la eficacia del servicio y dificulta su articulación con los estándares internacionales.

De este análisis se confirma el argumento central que planteé al inicio del capítulo: si bien el Perú cuenta con un marco normativo que alude a la asistencia consular en distintos instrumentos, este régimen es marcadamente fragmentado, carece de una definición clara y explícita del concepto, impone restricciones innecesarias a la discrecionalidad de los cónsules al momento de actuar, y no establece directrices operativas integrales que orienten la labor consular en contextos de urgencia o vulnerabilidad. Además, el enfoque normativo vigente responde a una lógica reactiva y de última *ratio*, lo que limita la capacidad del Estado para intervenir de forma oportuna y preventiva. Estas deficiencias normativas afectan no solo la eficacia del servicio consular, sino también la protección real y concreta de los derechos de los peruanos en el exterior. En consecuencia, la necesidad de una reforma normativa integral —que incorpore una visión preventiva, flexible y con enfoque de derechos humanos— se presenta como una condición esencial para fortalecer la función consular y responder adecuadamente a los desafíos del contexto migratorio actual.

Frente a esta situación, en el siguiente capítulo me enfoco en identificar los principales obstáculos para la correcta aplicación de la asistencia consular en el Perú y propongo reformas normativas, institucionales y multilaterales que permiten fortalecer esta función. El objetivo es plantear medidas concretas que contribuyen a construir un marco

jurídico más coherente, preventivo y garantista, así como a mejorar la capacidad operativa e institucional del aparato consular peruano. Comenzaré por los desafíos identificados previamente para ofrecer una hoja de ruta hacia un modelo de asistencia consular más eficiente, humano y alineado con los principios del Derecho Internacional y los derechos humanos.

Capítulo III: Propuestas para el fortalecimiento normativo, institucional y multilateral de la asistencia consular

La asistencia consular es un componente esencial de la política exterior del Estado y una manifestación concreta del deber de protección hacia los connacionales en el extranjero. Sin embargo, como evidencio en los capítulos anteriores, el marco normativo e institucional del Perú presenta limitaciones que dificultan una prestación eficaz, coherente y sostenida de este servicio. Desde la ausencia de un enfoque integral en la normativa secundaria, hasta la escasa articulación entre los niveles normativos, administrativos y presupuestales, se requiere una revisión crítica que permita actualizar y fortalecer las herramientas legales e institucionales que rigen la asistencia consular. En ese sentido, en este capítulo propongo una serie de reformas normativas e institucionales que buscan garantizar que el Estado peruano pueda brindar una asistencia consular moderna, proactiva, con enfoque de derechos y alineada con los estándares internacionales.

El argumento central de este capítulo es que la asistencia consular en el Perú no podrá consolidarse como una función eficaz, garantista y alineada con los estándares internacionales si no se supera un conjunto de obstáculos jurídicos, institucionales y multilaterales que hoy la limitan. Para ello, identifiqué primero seis grandes desafíos: (1) ausencia de definición legal; (2) falta de enfoque preventivo; (3) rigidez de la directiva de subvenciones; (4) carencia de directivas ante crisis más amplias; (5) débil formación consular en materia de asistencia consular; y (6) ausencia de sistema digital unificado en materia de asistencia consular. A partir de este diagnóstico, en este capítulo desarrollo propuestas concretas en tres planos: reformas normativas internas —incluyendo la necesidad de una directiva marco de asistencia consular—, medidas de fortalecimiento institucional —como la capacitación consular, el diseño de un sistema digital interoperable y una mayor articulación interministerial—, y estrategias multilaterales —como una nueva Opinión Consultiva ante la Corte IDH y la promoción de un Protocolo Facultativo en el marco de Naciones Unidas—.

Del mismo modo, en este apartado presento estos mecanismos de acción como una hoja de ruta para una política consular más moderna, proactiva, con enfoque de derechos y sensible a los estándares internacionales. A través de esta combinación de propuestas,

busco responder a una doble necesidad: por un lado, mejorar la capacidad del Estado para asistir a sus ciudadanos en el exterior; y por otro, contribuir al desarrollo progresivo del Derecho Internacional en un área clave para la protección de los derechos humanos en contextos migratorios y transnacionales.

3.1 Obstáculos para aplicación adecuada de la Asistencia Consular

Uno de los pasos fundamentales para avanzar hacia una política consular moderna y eficaz es identificar los principales obstáculos que dificultan la adecuada aplicación de la asistencia consular en el caso peruano. Si bien en los últimos años se han registrado avances normativos —como la aprobación del nuevo Reglamento Consular en 2023 y la inclusión expresa de la asistencia al nacional como función sustantiva del Ministerio de Relaciones Exteriores—, aún persisten limitaciones estructurales, normativas y operativas que restringen la capacidad del Estado para brindar una protección oportuna, coherente y efectiva a sus ciudadanos en el exterior. Estas deficiencias no solo provocan respuestas desiguales frente a situaciones similares, sino que también reducen el margen de acción de los funcionarios consulares, especialmente en contextos de urgencia o vulnerabilidad. Identificar con precisión estos desafíos resulta imprescindible para diseñar reformas que fortalezcan el sistema consular y alineen su desempeño con los estándares del Derecho Internacional y los derechos humanos.

Los obstáculos aquí analizados los he identificado a partir de una triple fuente: el examen normativo del marco legal vigente, el análisis comparado de ordenamientos jurídicos en materia consular, y la experiencia empírica acumulada durante mi ejercicio profesional como Cónsul Adjunto del Perú. Esta combinación de enfoque jurídico y vivencia práctica ha permitido no solo constatar las carencias del sistema desde una perspectiva legal, sino también observar cómo estas se traducen en dificultades operativas concretas en el terreno. A partir de ello, se presentan a continuación los seis principales desafíos que enfrenta actualmente la asistencia consular peruana.

3.1.1 Ausencia de definición legal

Uno de los factores centrales que obstaculizan la aplicación efectiva de la asistencia consular en el contexto peruano es la carencia de una definición legal clara, precisa y unificada de este concepto dentro del ordenamiento jurídico nacional. A pesar de su uso frecuente en la práctica diplomática y consular, y del notable desarrollo que ha alcanzado en la jurisprudencia internacional —especialmente por parte de la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos—, el término “asistencia consular” no ha sido debidamente conceptualizado en ninguna de las normas vigentes en el marco jurídico peruano. Ni la Ley ni el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, y ni siquiera el reciente Reglamento Consular aprobado en 2023, ofrecen una definición normativa que delimite su alcance, contenido y principios rectores.

Este vacío resulta especialmente evidente en el artículo 10 del Reglamento Consular, que recoge una serie de definiciones clave para el ejercicio consular, pero omite el de “asistencia consular” y sus componentes. Si bien el Capítulo VII distingue entre protección legal y asistencia humanitaria —ambas piezas fundamentales de esta función consular—, no las articula bajo una noción integral que permita entender la asistencia consular como un conjunto estructurado de acciones y responsabilidades. Esta falta de definición contribuye a una interpretación normativa dispersa y operativamente limitada. Incorporar una definición clara, sistematizada y coherente del término en la normativa peruana sería esencial para fortalecer la seguridad jurídica, estandarizar procedimientos, facilitar la rendición de cuentas y alinear el marco interno con los compromisos internacionales del Perú.

Uno de los argumentos centrales para incorporar una definición clara de “asistencia consular” en el ordenamiento jurídico peruano radica en que esta figura se aplica, casi por definición, en territorio extranjero. Al tratarse de una función ejercida por funcionarios consulares fuera del país, en interacción frecuente con operadores de justicia, autoridades administrativas y burócratas del Estado receptor, el uso de una terminología estandarizada y universalmente reconocida —como “asistencia consular”— resulta esencial para garantizar una comprensión común del alcance de dicha función. Emplear una denominación ambigua o localista podría generar malentendidos, aumenta

el riesgo de obstáculos burocráticos o incluso negativas en la colaboración por parte de las autoridades extranjeras. En cambio, al alinear la terminología nacional con la utilizada en instrumentos internacionales, como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, se fortalece la eficacia de la función consular, se brinda mayor seguridad jurídica al funcionario actuante y se protege de forma más efectiva los derechos de los connacionales en el exterior.

A diferencia de otras legislaciones de la región, el ordenamiento jurídico peruano adolece de una definición expresa y del uso sistemático del término “asistencia consular”. Esta omisión resulta especialmente notoria si se realiza un ejercicio de derecho comparado. En efecto, el Perú destaca como una excepción entre los países latinoamericanos al no incorporar de manera clara y explícita este concepto en su normativa consular. Por ejemplo, el artículo 68 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece que es una “obligación prioritaria” del personal del Servicio Exterior proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero, precisando que, con tal fin, se brindará asistencia consular, la cual deberá impartirse cuando se requiera atender y asesorar a mexicanos en sus relaciones con autoridades extranjeras. Esta disposición no solo reconoce el término, sino que lo vincula directamente a un deber concreto y operativo del Estado.

Del mismo modo, la normativa chilena utiliza reiteradamente el concepto de asistencia consular, como se observa en los artículos 49 y 51 del Reglamento de Organización Interna de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, en los que se detallan las funciones específicas de los consulados, incluyendo la asistencia a connacionales en situaciones de vulnerabilidad. Más aún, Chile ha ido un paso adelante en la consolidación normativa del concepto al suscribir con Argentina un Tratado de Cooperación en Asistencia Consular en 2011, cuyo objetivo es la prestación recíproca de asistencia consular conforme a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Este acuerdo permite que ambos Estados brinden protección a los nacionales de la otra parte en jurisdicciones donde no exista representación consular del Estado de origen, reforzando así el principio de cooperación y solidaridad consular.

En una línea similar, la Unión Europea ha reconocido explícitamente la importancia del concepto de “asistencia consular” al incorporarlo en su Directiva (UE) 2019/997, relativa

a la protección consular de los ciudadanos de la Unión que se encuentren fuera del territorio de la UE y no cuenten con representación diplomática o consular de su Estado miembro. Esta directiva establece procedimientos y obligaciones claras para que los Estados miembros presten asistencia consular a ciudadanos de otros países de la Unión, promoviendo un enfoque cooperativo, solidario y coordinado. Su finalidad se asemeja a la del tratado bilateral de asistencia consular suscrito entre Chile y Argentina en 2011, que también busca garantizar protección mutua a sus nacionales en terceros países donde no cuenten con representación consular. Ambos instrumentos, aunque de naturalezas distintas —uno supranacional y otro bilateral—, reflejan una misma tendencia normativa: fortalecer mecanismos de cooperación consular internacional mediante el uso del concepto estandarizado de asistencia consular, facilitando así su comprensión, operatividad y efectividad en contextos transfronterizos.

Frente a estos avances normativos y operativos en la región, la ausencia del término “asistencia consular” en el marco legal peruano no solo revela una deficiencia técnica en la formulación normativa, sino también una limitación práctica que podría generar inseguridad jurídica tanto para los funcionarios consulares como para los ciudadanos que buscan protección. Incluir una definición robusta y operativa del concepto permitiría dotar de mayor coherencia, previsibilidad y legitimidad a la actuación consular peruana, alineándola con los estándares internacionales y regionales vigentes.

3.1.2 Falta de enfoque preventivo

Otro gran obstáculo es que el ordenamiento jurídico peruano carece de un enfoque preventivo y holístico respecto a la asistencia consular, centrando sus medidas casi exclusivamente en situaciones de indigencia o necesidad extrema. Esta aproximación de última *ratio* limita la capacidad de respuesta consular, pues obliga a esperar que el connacional se encuentre en un estado crítico antes de poder activar mecanismos de apoyo. Esta visión reactiva no se ajusta a una concepción moderna del derecho a la asistencia consular, la cual exige herramientas normativas que permitan anticiparse a los escenarios más graves y actuar tempranamente para proteger derechos fundamentales.

En la práctica, esto se traduce en que los cónsules deben acreditar previamente la situación de indigencia del connacional para poder activar los mecanismos de ayuda disponibles, lo cual suele retrasar la respuesta y limitar el margen de acción. Con frecuencia, la verificación de dicha condición ocurre cuando la persona ya ha llegado a un punto crítico, lo que complica la intervención y reduce la efectividad del servicio consular. Esta lógica reactiva conduce a una asistencia tardía, cuando muchas veces la situación ya ha escalado innecesariamente. Si el marco normativo permitiera una actuación anticipada sin exigir la demostración previa de indigencia, la asistencia consular podría desplegarse con mayor agilidad, eficiencia y alcance, evitando que los casos escalen a situaciones de mayor riesgo o daño para los connacionales.

Un enfoque más proactivo permitiría a los funcionarios consulares brindar ayuda oportuna o asistencia económica en casos de emergencia, como enfermedades, robos, violencia o conflictos con autoridades locales, sin tener que justificar previamente un estado de indigencia extrema. Si bien la normativa peruana sí estipula la obligación del funcionario consular de asistir al connacional en situación de emergencia, el ordenamiento jurídico solo permite emplear las herramientas sustanciales únicamente cuando el connacional se encuentra en una situación de emergencia.

3.1.3 Rigidez de la Directiva de subvenciones

Un obstáculo adicional que limita la eficacia de la asistencia consular peruana es la rigidez de su marco normativo, particularmente en lo relativo a la gestión de recursos. A diferencia de otros países que otorgan mayor flexibilidad operativa a sus cónsules, el ordenamiento jurídico peruano impone restricciones que dificultan una actuación ágil ante situaciones de emergencia. Un ejemplo destacable es el caso de México, cuya normativa otorga un mayor margen de actuación a los cónsules en el terreno. Según lo dispuesto en el Acuerdo por el que se establece el Comité de Evaluación para la Asistencia a Casos de Protección Consular que requieran apoyos económicos mayores a cinco mil dólares, los cónsules mexicanos pueden actuar de manera autónoma en la mayoría de los casos de asistencia consular, siempre que el monto involucrado no supere los 5,000 dólares estadounidenses. Solo cuando se supera este umbral económico se activa un procedimiento especial de evaluación, similar al que establece la Directiva

peruana para otorgar subvenciones. Esta flexibilidad normativa permite a los cónsules mexicanos responder con rapidez y eficacia ante emergencias, sin necesidad de esperar autorizaciones burocráticas que pueden dilatar la intervención.

En contraste, la normativa peruana no establece un monto de referencia que habilite márgenes de discrecionalidad operativa para el funcionario consular, lo que implica que toda asistencia económica, independientemente de su escala, debe ser previamente autorizada por la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional. Esta rigidez puede comprometer seriamente la eficacia de la asistencia consular en contextos que demandan respuestas urgentes. En la práctica, los casos de protección consular muchas veces exigen una intervención inmediata —por ejemplo, para cubrir gastos médicos, proveer alojamiento temporal o facilitar traslados de emergencia— y mientras más capacidad tenga el cónsul para actuar con celeridad, menor será el riesgo de que se vulneren los derechos fundamentales de los connacionales en el extranjero. En consecuencia, adoptar un enfoque más flexible, inspirado en modelos comparados como el mexicano, podría fortalecer sustancialmente la capacidad operativa del Perú en materia de asistencia consular.

3.1.4 Carencia de directivas ante crisis más amplias

Un cuarto obstáculo radica en que la única directiva actualmente vigente sobre asistencia consular —la Directiva N° 005-2017-DGC/RE— se refiere exclusivamente al otorgamiento de subvenciones económicas, sin ofrecer lineamientos integrales para otros tipos de situaciones que frecuentemente enfrentan los peruanos en el extranjero. No existe una directiva que aborde, por ejemplo, la actuación consular ante casos de violencia de género, detenciones arbitrarias, asistencia ante procesos judiciales o situaciones de abuso laboral. Esta falta de directrices limita la actuación de los cónsules y genera una alta discrecionalidad en la toma de decisiones. En este sentido, el Objetivo 14 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular puede servir como una guía adecuada para el desarrollo de nuevas directivas que consideren un espectro más amplio de escenarios y permitan, además, actuaciones excepcionales del cónsul en casos de urgencia, con la posibilidad de rendición de cuentas posterior. De este modo, se evitaría

la actual rigidez del sistema, que exige autorización previa antes de cualquier desembolso o acción.

Esta situación no es solo una deficiencia normativa o institucional; tiene consecuencias directas sobre la vida de las personas. Detrás de cada caso de asistencia consular hay un ciudadano peruano que atraviesa una situación crítica en territorio extranjero —una madre detenida sin garantías procesales, un trabajador explotado, un joven víctima de agresión, o un migrante sin acceso a atención médica—. La falta de directrices claras o herramientas eficaces puede significar que ese connacional no reciba la ayuda que necesita a tiempo, agravando su vulnerabilidad y generando una sensación de desamparo por parte del Estado peruano.

Otro ejemplo que evidencia las limitaciones del ordenamiento jurídico peruano en materia de asistencia consular es la ausencia de directivas integrales que orienten a los funcionarios consulares sobre cómo actuar ante situaciones de crisis. Mientras que en el caso peruano la única directiva vigente se enfoca exclusivamente en el otorgamiento de subvenciones económicas —y bajo condiciones muy restrictivas—, otros países han desarrollado marcos mucho más amplios y operativos. Un caso ilustrativo es la Orden Circular 4/2016 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, titulada “Gestión consular de emergencia”, emitida el 29 de junio de 2016. Esta disposición proporciona lineamientos detallados para la actuación consular en escenarios de emergencia, como crisis migratorias, otorgando a los consulados españoles una hoja de ruta clara para proteger a sus nacionales en el exterior. Este tipo de instrumentos no solo sistematizan buenas prácticas acumuladas a lo largo del tiempo, sino que también permiten anticiparse a escenarios de alta complejidad sin tener que improvisar en momentos críticos. En el caso peruano, la ausencia de directivas similares limita la capacidad de reacción y genera incertidumbre en la toma de decisiones por parte de los cónsules. Desarrollar directivas más amplias, con enfoques preventivos y adaptables a distintos tipos de vulnerabilidad, fortalecería significativamente la función de asistencia consular y permitiría responder con mayor eficacia a los desafíos reales que enfrentan los connacionales en el extranjero.

3.1.5 Débil formación consular en materia de asistencia consular

También es importante destacar que, actualmente, la formación de los funcionarios consulares en materia de asistencia consular resulta limitada tanto en su profundidad como en su alcance. Aunque existe una capacitación general previa al inicio de funciones, los casos de asistencia consular suelen ser emocionalmente exigentes y requieren habilidades específicas que no se desarrollan en el marco de la formación tradicional. Capacidades como la negociación, la contención emocional, la mediación intercultural o la toma de decisiones bajo presión son esenciales para una actuación eficaz.

Por ejemplo, en mi experiencia como Cónsul General Adjunto del Perú en Washington D.C. entre los años 2021 y 2023, no recibí ninguna capacitación especializada en materia de asistencia consular durante el ejercicio de mis funciones. Más allá de un breve curso introductorio de unas pocas horas previo al inicio del cargo, no se ofrecieron talleres, actualizaciones normativas, ni espacios formativos orientados a fortalecer las habilidades requeridas para atender situaciones complejas de asistencia. Esta situación no ha cambiado sustantivamente en los últimos años: las oportunidades de capacitación en este ámbito siguen siendo escasas —por no decir inexistentes—, lo cual contrasta con la creciente complejidad de los casos que enfrentan los consulados peruanos. Esta falta de formación continua no solo afecta la calidad del servicio consular, sino que también genera incertidumbre jurídica y emocional en los funcionarios encargados de tomar decisiones sensibles en contextos de alta vulnerabilidad.

Asimismo, la DGC podría fortalecer su rol mediante la organización periódica de espacios de intercambio de experiencias, estudios de caso o simulacros de escenarios complejos, que permitan una mejor preparación del personal y un aprendizaje continuo. Esta dimensión formativa resulta clave para enfrentar de manera profesional y humana los desafíos de la asistencia consular.

3.1.6 Ausencia de sistema digital unificado en materia de asistencia consular

Finalmente, un obstáculo adicional es la inexistencia de un sistema unificado, digitalizado e interoperable que permita a las oficinas consulares del Perú compartir información, estandarizar procesos, registrar estadísticas y difundir buenas prácticas en materia de asistencia consular. Actualmente, los registros sobre casos de asistencia son llevados de forma local por cada oficina consular, con metodologías diversas y sin una plataforma centralizada que facilite el acceso a datos confiables o la retroalimentación con la sede central en Lima. Esta fragmentación dificulta la construcción de una base de evidencia útil para el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones estratégicas. Un sistema digital integrado permitiría monitorear tendencias, generar indicadores clave de gestión, identificar focos de vulnerabilidad entre los connacionales en el exterior y, en consecuencia, formular respuestas más eficaces, oportunas y personalizadas. La falta de esta herramienta impide tener una visión global de los desafíos consulares y limita la capacidad del Ministerio de Relaciones Exteriores para coordinar acciones de forma eficiente y adaptada a los contextos específicos de cada jurisdicción.

En ese sentido, es alentador que recientemente se haya aprobado la Ley N° 32082, Ley que dispone la implementación de la transformación digital en las oficinas consulares del Perú, junto con su respectivo Reglamento. Esta normativa constituye un avance importante hacia la modernización de la función consular, al establecer la necesidad de digitalizar servicios y procesos mediante Plataformas Digitales de Servicios Consulares. Si bien la ley no hace una referencia directa al concepto de asistencia consular —una omisión que lamentablemente se repite en buena parte del marco normativo nacional—, el artículo 13 de su reglamento sí establece el mandato de consolidar, sistematizar e interoperar los servicios consulares mediante herramientas digitales. Esta disposición representa una oportunidad clave para estructurar la asistencia consular como un servicio visible, rastreado y accesible para los ciudadanos peruanos en el exterior.

La implementación de sistemas digitales específicos para casos de asistencia permitiría a los connacionales contactar más fácilmente a sus consulados, acceder a información clave en situaciones de emergencia y dar seguimiento a sus solicitudes de apoyo. En suma, el impulso hacia la transformación digital puede y debe ser aprovechado para fortalecer de

forma concreta y eficiente la prestación de la asistencia consular, alineando la práctica peruana con estándares modernos de gestión pública y diplomacia ciudadana.

Identificados estos obstáculos, se vuelve evidente que la asistencia consular en el Perú requiere una reingeniería normativa, institucional y operativa que permita responder con mayor eficacia y humanidad a las necesidades de los peruanos en el exterior. En la siguiente sección planteo propuestas concretas orientadas a superar estas limitaciones estructurales.

3.2 Reformas normativas para fortalecer la aplicación de la Asistencia Consular

Una primera línea de acción imprescindible para fortalecer la asistencia consular en el Perú pasa por implementar reformas normativas que corrijan las deficiencias estructurales detectadas en la sección anterior. El actual marco jurídico —fragmentado, restrictivo y carente de directrices operativas integrales— no responde adecuadamente a los desafíos que enfrentan los peruanos en el extranjero ni al tipo de situaciones críticas que los consulados deben atender cotidianamente. La ausencia de definiciones claras, la rigidez de los procedimientos y la falta de normas adaptadas a contextos de emergencia han contribuido a limitar tanto la capacidad de reacción del personal consular como la efectividad del servicio de protección.

Estas reformas no implican necesariamente una transformación radical del ordenamiento existente, pero sí demandan una actualización estratégica que otorgue mayor claridad, flexibilidad y capacidad de respuesta a la acción consular. Es indispensable dotar a los funcionarios de herramientas normativas más claras, precisas y modernas que les permitan actuar con seguridad jurídica en contextos diversos, incluyendo aquellos que exigen inmediatez, criterio y sensibilidad humana.

En esta sección propongo cuatro reformas normativas prioritarias: (1) la incorporación de una definición clara de asistencia consular en el Reglamento Consular; (2) la flexibilización de la Directiva de subvenciones económicas, habilitando márgenes de acción más ágiles para los cónsules; (3) la aprobación de una directiva integral sobre asistencia consular que sirva como hoja de ruta para los consulados peruanos, con protocolos claros para enfrentar casos de emergencia y vulnerabilidad; y (4) la promoción

de tratados bilaterales de cooperación consular como instrumento de solidaridad y eficacia internacional. Estas medidas buscan reforzar el componente jurídico del servicio consular, alinearlo con buenas prácticas comparadas e impulsar una visión moderna, humana y estratégica de la asistencia consular.

3.2.1 Incorporación de una definición clara de asistencia consular en el Reglamento Consular

Una reforma normativa prioritaria consiste en la incorporación de una definición clara, precisa y operativa del concepto de asistencia consular en el artículo 10 del Reglamento Consular de 2023, apartado que recoge las definiciones clave para la función consular. Se sugiere incorporar una redacción que establezca que la asistencia consular es “el conjunto de acciones que realizan las oficinas consulares para apoyar a los ciudadanos peruanos en el extranjero, incluyendo orientación, gestión de ayudas materiales, acompañamiento ante autoridades locales, apoyo a personas privadas de libertad y provisión de información sobre sus derechos, servicios disponibles y mecanismos de protección”. Esta definición agrupa de forma coherente las funciones más relevantes que, en la práctica, ya ejercen los cónsules, pero que hoy carecen de un marco conceptual explícito dentro de la normativa nacional.

Esta definición que propongo recoge los elementos esenciales que caracterizan la asistencia consular en el Derecho Internacional, tales como la asistencia humanitaria, la protección legal y la intermediación con autoridades del Estado receptor. Al delimitar claramente los componentes de esta función, se evita su interpretación restrictiva y se proporciona a los funcionarios consulares una herramienta conceptual sólida para justificar sus actuaciones en casos complejos. Además, esta formulación permite diferenciar la asistencia consular de otras funciones como la gestión documental o la promoción económica, dejando en claro que se trata de una actividad orientada a la protección y defensa de los derechos fundamentales de los connacionales.

Complementariamente, propongo modificar el artículo 36 del Reglamento Consular, referido a los deberes del Jefe de la Oficina Consular, para establecer de manera explícita que constituye una obligación prioritaria de dicho funcionario asegurar que su personal brinde asistencia consular a los connacionales, conforme a los estándares del Derecho

Internacional. La redacción sugerida podría ser: “Es deber prioritario del Jefe de la Oficina Consular velar porque se otorgue asistencia consular a los nacionales peruanos, en concordancia con lo establecido en los artículos 5 y 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, así como con las disposiciones del presente Reglamento”. Esta modificación contribuiría a consolidar la función de asistencia consular como una responsabilidad sustantiva y transversal del servicio consular peruano, alineándola con sus obligaciones internacionales.

Incorporar de manera expresa el término asistencia consular en la legislación peruana traería consigo beneficios jurídicos, operativos y simbólicos de gran alcance. Desde el punto de vista jurídico, ofrecería mayor claridad normativa y permitiría armonizar la práctica consular con los estándares internacionales contenidos en tratados como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. En el plano operativo, una definición clara ayudaría a estandarizar procedimientos entre distintas oficinas consulares, reduciría márgenes de discrecionalidad excesiva y facilitaría la capacitación del personal, permitiéndoles actuar con mayor seguridad jurídica. Desde una perspectiva simbólica y de política pública, visibilizar la asistencia consular como una función estructural y debidamente conceptualizada fortalecería el compromiso del Estado peruano con la protección de sus ciudadanos migrantes, quienes con frecuencia enfrentan situaciones de vulnerabilidad. De esta manera, se reconoce a la asistencia consular no como un acto de gracia o favor, sino como una obligación jurídica del Estado y un componente esencial de su diplomacia humanitaria.

3.2.2 Flexibilización de la Directiva de subvenciones económicas

Una segunda reforma normativa esencial para mejorar la eficacia de la asistencia consular consiste en la flexibilización de la Directiva N.º 005-2017-DGC/RE sobre subvenciones económicas, permitiendo a los jefes de oficina consular autorizar, de manera inmediata y bajo criterio fundado, la entrega de apoyos económicos de emergencia a connacionales en situación de vulnerabilidad, sin necesidad de esperar la autorización previa de la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional. Propongo establecer un umbral operativo que permita a los cónsules disponer de recursos de la caja consular hasta por un monto equivalente a media Unidad Impositiva Tributaria, con cargo a rendir cuentas

de manera documentada y sustentada en un plazo razonable posterior a la intervención. Esta modificación reconocería la necesidad de actuar con celeridad ante situaciones urgentes como accidentes, hospitalizaciones, desalojos, violencia o detenciones arbitrarias, en las cuales el tiempo de respuesta es un factor decisivo para la protección efectiva de los derechos del connacional.

Los beneficios de esta propuesta son múltiples. En primer lugar, aumenta la capacidad de respuesta inmediata de los consulados ante emergencias, permitiendo una actuación más humana, oportuna y eficaz. En segundo lugar, reduce la carga burocrática en la toma de decisiones en situaciones donde el margen de tiempo es estrecho y las consecuencias de la inacción pueden ser graves. En tercer lugar, empodera al funcionario consular, reconociendo su criterio profesional como un instrumento válido para la defensa de los connacionales, sin restar transparencia ni control, ya que el mecanismo de rendición de cuentas sigue vigente. Por último, esta reforma contribuye a una asistencia consular más proactiva y preventiva, alineada con los estándares de una diplomacia centrada en las personas, y pone al Perú a la altura de buenas prácticas observadas en países como México, donde los cónsules pueden actuar con montos similares sin autorizaciones previas.

Esta reforma también tiene el potencial de fortalecer la legitimidad institucional del Estado peruano ante sus ciudadanos en el exterior, al demostrar que el aparato consular está preparado para actuar con eficacia frente a emergencias reales y no simplemente para cumplir procedimientos. En contextos donde la confianza de la población migrante en sus instituciones puede ser baja o incierta, una asistencia consular ágil y resolutiva tiene un alto impacto simbólico y práctico. Además, al permitir intervenciones inmediatas, se pueden evitar costos mayores a futuro, tanto en términos económicos como humanos, ya que una atención temprana puede impedir la agravación de una crisis. Este modelo de flexibilidad regulada permitiría conjugar principios de eficiencia, responsabilidad fiscal y enfoque en derechos humanos, posicionando a la Cancillería peruana como una entidad moderna, sensible y profesional frente a los desafíos de la protección consular en un mundo cada vez más complejo y exigente.

3.2.3 Aprobación de una directiva integral sobre asistencia consular

La tercera reforma normativa clave para fortalecer el régimen jurídico de la asistencia consular en el Perú es la aprobación de una directiva integral que regule esta función de forma sistemática, más allá del otorgamiento de subvenciones económicas. Esta directiva, emitida por la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, debería establecer con claridad los principios rectores, objetivos, alcances, procedimientos, canales de atención, criterios de urgencia y responsabilidades de los funcionarios consulares en materia de asistencia consular. Asimismo, debe incluir una tipología de casos frecuentes (detenciones, violencia, trata, fallecimientos, conflictos administrativos, entre otros) y detallar el proceso de atención desde la recepción del caso hasta su cierre y evaluación. Una directiva de este tipo serviría como hoja de ruta operativa para los cónsules, otorgándoles mayor seguridad jurídica y herramientas prácticas para cumplir con esta función de forma uniforme, eficaz y humana.

Esta nueva directiva también debería incorporar una sección específica sobre el manejo de crisis consulares, entendidas como aquellas situaciones en las que múltiples connacionales se encuentran simultáneamente en estado de vulnerabilidad o riesgo elevado. Esto incluye contextos como desastres naturales, conflictos armados, crisis sanitarias, deportaciones masivas o situaciones migratorias caóticas. La sección sobre gestión de crisis debería establecer procedimientos de activación, coordinación interinstitucional, uso extraordinario de recursos, comunicación de emergencia y criterios de priorización. Un ejemplo por seguir en este ámbito es la Orden Circular 4/2016 del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, que brinda lineamientos detallados para la gestión consular de emergencias. Incorporar este tipo de herramientas fortalecería la capacidad de anticipación y respuesta del servicio exterior peruano en contextos altamente exigentes.

La aprobación de esta directiva responde a la necesidad de dotar a la política consular peruana de un enfoque más preventivo, integral y orientado a derechos. El actual marco normativo es marcadamente reactivo: solo permite la intervención estatal cuando el connacional ya se encuentra en situación de indigencia o emergencia extrema. Esta visión

de última *ratio* es insuficiente en un contexto de creciente movilidad humana y riesgos globales. Una normativa moderna debe entender la asistencia consular como un proceso continuo de acompañamiento, protección y empoderamiento del migrante, no solo como un auxilio puntual ante catástrofes personales. Adoptar un enfoque holístico permitiría a los consulados identificar vulnerabilidades antes de que se agraven, actuar con mayor prontitud y diseñar políticas públicas consulares centradas en la dignidad de la persona.

Entre los beneficios más destacados de esta propuesta se encuentra la mejora sustancial en la coherencia y efectividad de la función consular. Una directiva integral permitiría reducir la discrecionalidad excesiva, estandarizar procedimientos entre oficinas, y garantizar que todos los peruanos en el exterior —independientemente de dónde se encuentren— reciban una asistencia comparable en calidad y oportunidad. También facilitaría la rendición de cuentas y la evaluación de desempeño del personal consular. Por último, esta reforma contribuiría a consolidar la asistencia consular como un eje estructurante de la política exterior peruana, alineando sus prácticas con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, gobernanza migratoria y diplomacia ciudadana.

3.2.4 Promoción de tratados bilaterales de cooperación consular

Una última propuesta de reforma normativa para fortalecer la asistencia consular del Perú consiste en la promoción de tratados bilaterales de cooperación consular, con el objetivo de garantizar la protección de los connacionales en territorios donde no exista representación consular peruana. Este tipo de acuerdos permitiría que los ciudadanos peruanos puedan recibir asistencia consular por parte del Estado parte del tratado, en situaciones de emergencia o vulnerabilidad, conforme a los artículos 5 y 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Un ejemplo destacado es el Tratado de Cooperación Consular suscrito entre Chile y Argentina en 2011, mediante el cual ambos países se comprometen a prestar asistencia consular mutua a los nacionales de la otra parte en aquellos Estados donde uno de los dos no tenga representación. Este modelo puede servir de inspiración para el Perú, especialmente considerando la creciente movilidad internacional de sus ciudadanos y las limitaciones logísticas para tener presencia consular en todos los países.

La identificación de los países con los cuales celebrar este tipo de tratados deberá basarse en dos criterios principales: la complementariedad geográfica de las redes consulares y la evaluación estratégica de la relación bilateral. Por un lado, se debe priorizar la suscripción de acuerdos con Estados que cuenten con oficinas consulares en jurisdicciones donde el Perú no tiene presencia o donde su capacidad operativa sea limitada. Por otro, es necesario considerar factores políticos y diplomáticos, como el nivel de confianza, cooperación histórica y afinidad normativa entre los países involucrados. Esta estrategia permitiría construir una red de protección consular ampliada, a través de alianzas diplomáticas que refuercen el principio de solidaridad internacional en beneficio de los ciudadanos.

Los beneficios de este tipo de tratados son múltiples. En primer lugar, permiten extender la cobertura consular peruana de manera económica y eficiente, especialmente en zonas remotas o de difícil acceso donde establecer una nueva oficina sería inviable. En segundo lugar, brindan una red de apoyo inmediata a los peruanos en el extranjero, mejorando su seguridad jurídica y acceso a protección en casos urgentes. En tercer lugar, fortalecen los lazos bilaterales, posicionando al Perú como un actor comprometido con la cooperación consular regional e internacional. Finalmente, estos instrumentos consolidan una visión moderna y colaborativa de la diplomacia, alineada con los desafíos de un mundo interdependiente, donde los derechos de los migrantes y el principio de asistencia recíproca deben ocupar un lugar central en la acción exterior del Estado.

3.3 Reformas institucionales para fortalecer la aplicación de la Asistencia Consular

En materia de asistencia consular, no basta únicamente con introducir reformas normativas. También es indispensable avanzar en reformas institucionales que fortalezcan la capacidad operativa, técnica y humana del Estado, particularmente porque esta función implica un contacto directo, constante y delicado con ciudadanos peruanos que atraviesan situaciones de alta vulnerabilidad en el extranjero. La asistencia consular no es una tarea abstracta: se materializa en interacciones humanas que muchas veces requieren empatía, rapidez de respuesta, conocimiento especializado y coordinación efectiva con múltiples actores. Por ello, se hace necesario repensar y adecuar la arquitectura institucional que sustenta esta función consular.

Además, muchas de las limitaciones actuales en la implementación de la asistencia consular no derivan de vacíos legales, sino de déficits en capacidades, herramientas, comunicación interna y formación profesional. Mejorar los marcos normativos sin fortalecer los canales de ejecución puede generar buenas intenciones sin resultados concretos. En ese sentido, las reformas institucionales deben orientarse a profesionalizar la función consular, sistematizar buenas prácticas, incorporar tecnologías modernas y promover un enfoque colaborativo tanto dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores como con otras entidades del Estado.

A continuación, propongo cuatro medidas institucionales clave para avanzar hacia un modelo de asistencia consular más eficaz, humano y adaptado a los retos contemporáneos de la protección consular: 1) el fortalecimiento de la capacitación del personal consular; 2) la creación de un sistema digital unificado e interoperable; 3) la institucionalización de espacios de retroalimentación entre oficinas consulares y la sede central del Ministerio de Relaciones Exteriores; y 4) el fortalecimiento de la cooperación interinstitucional para brindar respuestas articuladas en casos complejos. Estas reformas buscan optimizar la capacidad del Estado para brindar protección efectiva a los connacionales en el exterior, integrando el conocimiento práctico, la tecnología y un enfoque colaborativo en la gestión consular.

Las propuestas que detallo a continuación están diseñadas para cerrar brechas estructurales, promover el aprendizaje continuo, reforzar los mecanismos de coordinación entre Cancillería y sus misiones en el exterior, y consolidar una cultura de atención consular centrada en los derechos, la prevención y la rendición de cuentas. El objetivo último es dotar al Servicio Diplomático peruano de herramientas sólidas que le permitan brindar una protección más eficaz, humana y oportuna a los peruanos en el extranjero.

3.3.1 Fortalecimiento de la capacitación del personal consular

La asistencia consular implica una dimensión humana particularmente sensible, pues los funcionarios consulares interactúan de manera directa con connacionales que atraviesan situaciones de alta vulnerabilidad, tales como emergencias médicas, detenciones, violencia de género, conflictos con autoridades extranjeras, desapariciones o incluso fallecimientos. Este tipo de escenarios exige no solo un sólido conocimiento del marco normativo consular, sino también habilidades blandas que permitan gestionar crisis con empatía, contención emocional, escucha activa y capacidad de respuesta bajo presión. En ese sentido, se propone fortalecer la capacitación de los cónsules y del personal consular en general, incorporando módulos específicos sobre manejo de crisis, comunicación efectiva, resolución de conflictos y salud mental, en complemento a la formación técnica en legislación nacional e internacional.

Actualmente, la capacitación que reciben los funcionarios consulares antes de asumir su puesto es mínima y se centra exclusivamente en la explicación de normas consulares básicas, con una duración reducida de apenas unas horas. Este enfoque limitado evidencia la ausencia de una visión holística de la asistencia consular, que debería comprender no solo los aspectos normativos, sino también las competencias humanas necesarias para enfrentar situaciones complejas. Por ello, es indispensable que esta formación no se restrinja a una etapa previa al desplazamiento, sino que se institucionalice como un proceso formativo continuo. Se propone, por tanto, que los funcionarios consulares reciban una capacitación obligatoria antes de asumir su nueva misión y, posteriormente, una actualización cada dos años, incorporando buenas prácticas, escenarios simulados y aprendizaje entre pares.

Además, contar con funcionarios debidamente capacitados en el manejo del estrés y de situaciones complejas no solo mejora la calidad del servicio prestado, sino que también previene el agravamiento de conflictos. Un cónsul con herramientas para gestionar emocionalmente una crisis puede actuar con mayor serenidad, tomar decisiones más acertadas y transmitir seguridad al connacional, lo que reduce significativamente el riesgo de escalamiento de la situación. En suma, una formación integral, empática y estratégica fortalece la función consular como una expresión tangible de la protección del Estado en

el exterior, alineada con los principios de dignidad humana, eficacia y compromiso ciudadano.

3.3.2 Creación de un sistema digital unificado e interoperable

La creación de un sistema digital unificado e interoperable entre todas las oficinas consulares del Perú constituye una reforma institucional clave para modernizar y fortalecer la función de asistencia consular. Esta propuesta se alinea directamente con los objetivos trazados por la Ley N° 32082 y su Reglamento, que disponen la implementación progresiva de la transformación digital en los servicios consulares. En efecto, el artículo 13 del reglamento establece la necesidad de implementar Plataformas Digitales de Servicios Consulares que permitan consolidar, sistematizar e interoperar la información, lo cual representa una oportunidad concreta para integrar la asistencia consular dentro de este nuevo ecosistema digital. Cada oficina consular podría registrar, en tiempo real, los casos atendidos, las acciones desplegadas, los recursos utilizados y los resultados obtenidos, bajo protocolos estandarizados y en una base de datos común, accesible también para la sede central.

Este sistema permitiría generar una fuente confiable y actualizada de información que fortalecería la capacidad analítica y estratégica del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de asistencia consular. Con datos homogéneos y centralizados, se podrían identificar tendencias, analizar patrones de vulnerabilidad, detectar zonas de mayor riesgo, clasificar los tipos de casos más frecuentes y evaluar la eficacia de las intervenciones. Un claro ejemplo de este tipo de iniciativa lo constituye el Centro de Información y Asistencia a Personas Mexicanas, plataforma del gobierno de México que funciona 24/7 y brinda atención inmediata a ciudadanos mexicanos en situaciones de vulnerabilidad desde cualquier parte del mundo. El Perú podría desarrollar una herramienta similar —una suerte de CIAM peruano— que, articulada al sistema consular digital, brinde orientación, canalice casos urgentes y permita una atención inmediata y descentralizada.

Finalmente, esta plataforma también tendría un impacto directo en la calidad del servicio brindado a los connacionales. Si se habilitan portales de atención y contacto en línea, los

ciudadanos peruanos en el exterior podrían solicitar asistencia, adjuntar documentos y hacer seguimiento a sus casos desde cualquier lugar, lo que incrementaría la transparencia, la accesibilidad y la eficiencia del servicio. Asimismo, la sistematización de datos permitiría medir indicadores clave de desempeño y facilitar auditorías internas o externas, lo que contribuiría a una mayor rendición de cuentas y mejora continua. En suma, un sistema digital unificado no solo representa un avance tecnológico, sino una herramienta transformadora que puede hacer de la asistencia consular un servicio más profesional, humano y eficaz, a la altura de los retos que enfrentan los migrantes peruanos en el exterior.

3.3.3 Institucionalización de espacios de retroalimentación entre las oficinas consulares y la sede central del Ministerio de Relaciones Exteriores

Uno de los principales déficits institucionales en la gestión de la asistencia consular peruana es la falta de espacios sistemáticos y permanentes para la retroalimentación entre las oficinas consulares y la sede central del Ministerio de Relaciones Exteriores. En la actualidad, el conocimiento adquirido por los cónsules sobre la marcha —en contextos complejos, culturalmente diversos y jurídicamente variables— no suele documentarse ni transmitirse de forma orgánica a otras representaciones ni a la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional. Esta fragmentación impide capitalizar las lecciones aprendidas y genera una alta dependencia de la experiencia individual del funcionario a cargo. Institucionalizar espacios periódicos de diálogo e intercambio permitiría abordar esta carencia estructural, facilitando la circulación de buenas prácticas y la creación de protocolos comunes.

Estos espacios podrían materializarse mediante reuniones semestrales o anuales —presenciales o virtuales— exclusivamente dedicadas a la asistencia consular, con la participación activa de jefes de oficina consular, funcionarios especializados y representantes de la sede. El objetivo sería propiciar el análisis de casos complejos, la reflexión conjunta sobre situaciones recurrentes o emergentes, y la evaluación de la aplicación de directivas o protocolos existentes. Más allá de su valor operativo, estas sesiones contribuirían a forjar una cultura institucional abierta, colaborativa y orientada al aprendizaje constante, en la que se fomente la escucha activa, la propuesta de

innovaciones prácticas y la construcción colectiva de soluciones. Esto permitiría, por ejemplo, que estrategias desarrolladas con éxito en consulados con alto flujo migratorio puedan ser adaptadas por otras oficinas, acortando la curva de aprendizaje y mejorando la calidad del servicio de forma transversal.

Además, instaurar una cultura organizacional basada en la retroalimentación continua fortalecería la legitimidad interna de los funcionarios consulares y mejoraría la cohesión institucional del Ministerio. En vez de actuar de forma aislada ante situaciones complejas, los cónsules podrían sentirse acompañados por una comunidad profesional con experiencia compartida y respaldo mutuo. A su vez, la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional obtendría información de primera mano para ajustar sus directrices, generar informes estratégicos y detectar nuevas necesidades normativas o presupuestales. En suma, esta propuesta apunta a construir una diplomacia consular más inteligente, empática y efectiva, donde la inteligencia colectiva se convierta en un recurso al servicio de los peruanos más vulnerables en el exterior.

3.3.4 Fortalecimiento de la cooperación interinstitucional para brindar respuestas articuladas en casos complejos

En muchos casos, la asistencia consular no puede abordarse únicamente desde el ámbito diplomático. Situaciones como violencia de género, trata de personas, explotación laboral, afectaciones a la salud mental, niñez en riesgo o fallecimientos en el extranjero, exigen una respuesta articulada entre diversos sectores del Estado. Por ello, se propone fortalecer la cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y otras entidades públicas nacionales especializadas, tales como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Defensoría del Pueblo, entre otros. Esta articulación permitiría canalizar asesoría técnica especializada en tiempo real, definir rutas de atención intersectoriales y ofrecer un acompañamiento más completo, empático y eficaz a los peruanos en el exterior.

Una dimensión clave de esta propuesta es la incorporación de un enfoque de género en la asistencia consular, particularmente en los casos de violencia de género, feminicidios, trata o discriminación. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables podría

brindar soporte especializado en el diseño de protocolos de actuación consular con enfoque de género, así como ofrecer atención psicológica o legal remota a mujeres peruanas víctimas de violencia en el extranjero. Asimismo, la coordinación con el Ministerio de Salud permitiría atender casos urgentes de salud mental o física, mediante intervenciones virtuales inmediatas o la derivación a redes locales. Esta cooperación técnica aumentaría significativamente la capacidad de respuesta de los consulados frente a escenarios de alta vulnerabilidad.

De igual modo, una colaboración más estrecha con el Ministerio de Economía y Finanzas sería crucial para sensibilizar sobre la importancia de asignar recursos adecuados a la función de asistencia consular. La protección de los ciudadanos en el extranjero no debe entenderse como un gasto accesorio, sino como una obligación del Estado y una expresión concreta de ciudadanía transnacional. La previsión de fondos específicos para emergencias consulares o para asistencia humanitaria permitiría superar la rigidez presupuestaria actual y garantizar respuestas ágiles y efectivas. En suma, una asistencia consular robusta y efectiva requiere una política de Estado coordinada, con un enfoque intersectorial, enfoque de derechos humanos y plena disposición de recursos humanos y financieros para proteger a los peruanos sin importar dónde se encuentren.

3.4 Propuestas de acción en el ámbito multilateral en relación con la Asistencia Consular

Si bien el fortalecimiento de la asistencia consular en el Perú debe abordarse prioritariamente desde el plano interno —a través de reformas normativas, institucionales y operativas—, también existe un margen importante para impulsar acciones en el ámbito multilateral. La política exterior del Perú puede desempeñar un papel activo en la promoción de estándares internacionales más robustos y vinculantes que fortalezcan la protección consular como un componente esencial de los derechos humanos de las personas migrantes. En efecto, la creciente complejidad de las dinámicas migratorias, así como los desafíos comunes que enfrentan los consulados de los países en desarrollo, justifican la necesidad de promover marcos jurídicos regionales e internacionales que reconozcan, amplíen y estandaricen el alcance de la asistencia consular.

Desde esta perspectiva, el Perú podría ejercer liderazgo diplomático en foros multilaterales —especialmente en el Sistema Interamericano— para visibilizar esta agenda y construir consensos en torno a una visión más protectora y moderna del rol consular. Dos propuestas clave podrían marcar una hoja de ruta en este sentido: en primer lugar, la solicitud de una Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el alcance jurídico de la asistencia consular como derecho justiciable bajo el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos; y en segundo lugar, la promoción de un Protocolo Facultativo a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, que codifique principios y estándares actualizados sobre asistencia consular. Ambas acciones contribuirían a reforzar el reconocimiento normativo de esta función esencial y a garantizar que los Estados asuman compromisos concretos para su efectiva implementación.

3.4.1 Solicitud de Opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Una de las acciones más relevantes que el Perú podría impulsar en el plano multilateral es la solicitud de una Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a fin de esclarecer el contenido normativo, los alcances y las obligaciones estatales en torno a la asistencia consular dentro del marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Esta vía no solo permitiría reforzar el reconocimiento jurídico de la asistencia consular como una dimensión fundamental del derecho a la protección consular, sino también establecer estándares mínimos que orienten la práctica de los Estados tanto de origen como receptores frente a sus obligaciones internacionales.

Existe un valioso precedente en esta materia: en 1998, México promovió con éxito una Opinión Consultiva OC-16/99 sobre el “Derecho a la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal”. Dicha opinión fue clave para afirmar que los derechos consagrados en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 tienen una dimensión de derechos humanos, especialmente en contextos de detención, y deben garantizarse conforme a los estándares del debido proceso establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sobre la base de ese antecedente, el Perú podría formular una nueva consulta ante la Corte IDH, en la que se planteen preguntas como: ¿puede considerarse la asistencia consular como un derecho humano autónomo en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos? ¿Cuáles son los estándares mínimos y las garantías que deben observar los Estados receptores, conforme a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en situaciones que ameriten asistencia consular? Estas interrogantes permitirían actualizar y expandir la doctrina de la Corte en un contexto marcado por el incremento de vulnerabilidades en las comunidades migrantes, y contribuirían a consolidar la asistencia consular como un derecho protegido regionalmente.

Si bien la Opinión Consultiva OC-16/99 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos constituyó un hito al reconocer que la asistencia consular forma parte del debido proceso y tiene una dimensión de derecho humano, su enfoque estuvo centrado en los derechos de las personas extranjeras detenidas en el contexto de procesos penales, especialmente con relación al artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. La coyuntura actual, sin embargo, exige una actualización y ampliación de dicho pronunciamiento. En primer lugar, se requiere que la Corte IDH se pronuncie de forma más clara y expresa sobre si la asistencia consular puede considerarse un derecho humano autónomo en el marco del Sistema Interamericano, más allá del debido proceso penal. En segundo lugar, es necesario que la Corte IDH establezca estándares concretos sobre el contenido, alcance y garantías mínimas que deben observar los Estados receptores al aplicar la asistencia consular, especialmente en contextos no penales, como crisis migratorias, detenciones administrativas, desapariciones de migrantes o situaciones de trata. Una nueva Opinión Consultiva permitiría así consolidar y expandir la doctrina ya existente, ofreciendo mayor claridad a los Estados sobre sus obligaciones positivas y generando presión jurídica y política para su implementación. En un contexto regional marcado por el aumento de migración forzada, detenciones arbitrarias, deportaciones masivas y crisis humanitarias transfronterizas, la Corte IDH tiene la oportunidad de fortalecer su jurisprudencia, reafirmar la centralidad de la asistencia consular como herramienta de protección, y promover su aplicación efectiva como estándar obligatorio para todos los Estados miembros del sistema.

Impulsar esta Opinión Consultiva no solo reforzaría el liderazgo del Perú en materia de derechos humanos, sino que también brindaría herramientas interpretativas útiles para el trabajo cotidiano de los cónsules y para la elaboración de políticas públicas más garantistas en favor de las personas peruanas en el exterior.

3.4.2 Promoción de un Protocolo Facultativo sobre la Asistencia Consular

Un último curso de acción que el Perú podría realizar en el ámbito multilateral, particularmente en el Sistema Universal de las Naciones Unidas, es la promoción de un Protocolo Facultativo sobre la Asistencia Consular. Este instrumento complementario a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 permitiría detallar, precisar y expandir los alcances de las obligaciones que los Estados receptores tienen respecto a la asistencia consular, en particular en lo referido a los artículos 5 y 36 de dicho tratado. A pesar de ser uno de los pilares del Derecho Consular contemporáneo, la interpretación y aplicación práctica de estos artículos sigue siendo dispar y, en muchos casos, ambigua, especialmente en contextos donde están en juego derechos fundamentales de las personas migrantes o detenidas.

Este protocolo facultativo podría establecer estándares reforzados en materia de notificación consular, acceso a servicios consulares para personas privadas de libertad, cooperación humanitaria entre Estados, y garantías mínimas para el ejercicio efectivo de la función consular en contextos de crisis o conflicto. Asimismo, permitiría incorporar principios de progresividad y enfoque de derechos humanos, asegurando que la asistencia consular no se limite a una atribución técnica del Estado, sino que sea reconocida como un derecho efectivo de la persona nacional en el extranjero.

El Perú, como Estado parte de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y con una creciente diáspora en el exterior, está en una posición privilegiada para liderar esta iniciativa, articulando alianzas con otros países de fuerte vocación consular como México, España, Colombia o Argentina. La promoción de este instrumento no solo reforzaría la cooperación internacional en materia de protección consular, sino que también consolidaría un marco normativo moderno y garantista, acorde con los desafíos

del siglo XXI en materia de movilidad humana, detenciones arbitrarias, trata de personas y violencia institucional.

En suma, un Protocolo Facultativo sobre la Asistencia Consular permitiría cerrar brechas normativas, ofrecer mayor claridad jurídica, y contribuir a que los derechos consagrados en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 sean plenamente justiciables y operativos, en línea con los compromisos internacionales asumidos por los Estados en materia de derechos humanos.

El fortalecimiento de la asistencia consular en el Perú requiere una estrategia integral que combine reformas normativas, mejoras institucionales y acciones en el ámbito multilateral. Actualmente, el marco legal es fragmentado y carece de enfoque preventivo y humanitario, lo que limita la capacidad del Estado para proteger eficazmente a sus ciudadanos en el exterior. Las propuestas incluyen: una definición legal clara de asistencia consular, flexibilización de criterios para subvenciones, una directiva integral, tratados bilaterales, capacitación del personal, sistemas digitales unificados, espacios de retroalimentación, articulación intersectorial, y liderazgo en iniciativas internacionales como una Opinión Consultiva ante la Corte IDH y un Protocolo Facultativo.

En un mundo caracterizado por una movilidad humana cada vez más intensa, donde los riesgos para las personas migrantes se han multiplicado, una política consular moderna, humana y eficiente ya no es un lujo, sino una necesidad impostergable. Las reformas aquí propuestas buscan contribuir a ese objetivo, consolidando a la asistencia consular como una función esencial del Estado peruano, no solo en términos diplomáticos, sino como expresión concreta del principio de protección efectiva de sus ciudadanos más allá de sus fronteras.

Conclusiones

1. El Derecho Consular es una rama del Derecho Internacional Público que regula las funciones consulares y su reconocimiento entre Estados, con base en normas convencionales, consuetudinarias y principios generales del derecho.
2. La asistencia consular puede definirse como el conjunto de acciones y servicios que presta una oficina consular a sus nacionales en el extranjero, tales como apoyo material, asesoría jurídica, auxilio en emergencias y defensa ante autoridades locales.
3. La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 constituye el pilar normativo fundamental para el Derecho Consular, al establecer derechos, deberes y privilegios de los funcionarios consulares.
4. El Derecho Consular presenta una estrecha vinculación con los derechos humanos, ya que la asistencia consular puede ser decisiva para la protección de los derechos fundamentales de los nacionales en el exterior.
5. La doctrina y jurisprudencia internacional reconocen la creciente importancia de la asistencia consular como una función sustantiva del Estado, especialmente en contextos de migración masiva, crisis humanitarias y globalización; al mismo tiempo, tribunales como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han reafirmado su carácter como una garantía esencial del debido proceso y de los derechos humanos.
6. El ordenamiento jurídico peruano regula la asistencia consular de forma fragmentada, a través de normas dispersas como el Reglamento Consular, la Ley y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y diversas directivas administrativas.
7. La ausencia de una definición legal expresa y sistematizada de “asistencia consular” en el ordenamiento jurídico peruano ha dado lugar a un marco normativo fragmentado, rígido, con vacíos y ambigüedades que afectan la claridad operativa,

generan disparidad en su aplicación entre oficinas consulares y dificultan la articulación con los compromisos internacionales asumidos por el Perú.

8. Aunque el Reglamento Consular de 2023 reconoce la asistencia al nacional como una función sustantiva, la falta de una definición precisa del concepto de asistencia consular y su omisión en artículos clave —como el artículo 10— compromete la eficacia, previsibilidad y capacidad de respuesta del servicio consular, especialmente ante situaciones de emergencia o vulnerabilidad.
9. Uno de los principales obstáculos para la aplicación adecuada de la asistencia consular en el Perú es la falta de una definición normativa clara y operativa, lo que limita su aplicación uniforme, coherente y articulada con los estándares internacionales.
10. El enfoque normativo peruano en materia de asistencia consular es predominantemente reactivo y restrictivo, exigiendo condiciones de indigencia o emergencia extrema para activar mecanismos de apoyo, lo que impide una intervención oportuna y preventiva.
11. La normativa vigente no otorga márgenes de discrecionalidad suficientes a los cónsules para actuar con celeridad en casos de urgencia, pues se requiere autorización previa incluso para montos mínimos, a diferencia de modelos más flexibles como el mexicano.
12. El Perú carece de una directiva integral que sistematice procedimientos y criterios para casos diversos de asistencia consular (como violencia de género, trata de personas o conflictos judiciales), contando solo con una norma limitada a subvenciones económicas.
13. Esta falta de normatividad integral se ve agravada por la escasa capacitación especializada de los funcionarios consulares, la ausencia de lineamientos claros ante situaciones de crisis, y la inexistencia de plataformas digitales unificadas que permitan una gestión coordinada y basada en evidencia.

14. Frente a este panorama, se propone: (1) incorporar una definición de asistencia consular en el artículo 10 del Reglamento Consular y vincularla al deber de los jefes de oficina en el artículo 36; (2) flexibilizar la Directiva de subvenciones permitiendo actuaciones inmediatas hasta por media UIT; (3) aprobar una nueva directiva integral sobre asistencia consular que contemple principios, tipologías de casos, actuación en crisis y mecanismos de rendición de cuentas; y (4) promover tratados bilaterales de cooperación consular que amplíen la cobertura de protección a connacionales en países donde no exista presencia consular peruana.

15. Desde una perspectiva institucional, se propone fortalecer la formación de los funcionarios consulares mediante capacitaciones periódicas en habilidades blandas, manejo de crisis y herramientas normativas; implementar un sistema digital interoperable que permita registrar, compartir y analizar información sobre casos de asistencia consular; institucionalizar espacios permanentes de retroalimentación entre consulados y la Cancillería para sistematizar aprendizajes; y promover mecanismos de cooperación interministerial para brindar respuestas articuladas ante situaciones complejas.

16. En el plano multilateral, el Perú podría asumir un rol proactivo mediante dos acciones clave: (1) solicitar una Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el carácter de derecho humano de la asistencia consular y los estándares aplicables en el marco de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963; y (2) promover en el sistema universal un Protocolo Facultativo sobre Asistencia Consular que desarrolle de manera vinculante los artículos 5 y 36 de dicha Convención, fortaleciendo así las obligaciones del Estado receptor frente a los nacionales del Estado acreditante.

Recomendaciones

Con base en las conclusiones desarrolladas en la presente investigación, propongo una serie de recomendaciones normativas, institucionales y multilaterales orientadas a fortalecer la prestación de la asistencia consular peruana, con un enfoque más preventivo, operativo y humano, alineado con los estándares internacionales vigentes.

En primer lugar, resulta fundamental reformar el marco normativo nacional para otorgar claridad, coherencia y operatividad a la función de asistencia consular. En ese sentido, recomiendo: (1) incorporar una definición clara y sistematizada del concepto de “asistencia consular” en el artículo 10 del Reglamento Consular, basada en los estándares de la jurisprudencia internacional y el derecho comparado; y (2) vincular esta definición al artículo 36 del mismo reglamento, reconociendo que es un deber prioritario del jefe de oficina consular garantizar el acceso efectivo a dicha asistencia conforme a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Asimismo, propongo flexibilizar la actual Directiva de subvenciones económicas, permitiendo a los cónsules actuar de manera inmediata en casos de emergencia hasta por un monto equivalente a media Unidad Impositiva Tributaria, con posterior rendición de cuentas. Ello facilitaría respuestas más ágiles y eficaces ante situaciones críticas que demandan intervención urgente.

De igual manera, planteo la aprobación de una directiva integral sobre asistencia consular que supere el enfoque limitado a las subvenciones económicas. Esta nueva norma debería sistematizar los principios rectores de la asistencia consular, tipificar los distintos casos que pueden presentarse, establecer protocolos de actuación ante crisis (como detenciones arbitrarias, violencia de género, trata de personas o desastres naturales), y definir mecanismos claros de rendición de cuentas. En paralelo, recomiendo promover la firma de tratados bilaterales de cooperación consular, similares al suscrito entre Chile y Argentina, que permitan brindar protección recíproca a los nacionales en jurisdicciones donde no exista representación consular, ampliando así la cobertura consular del Perú a través de mecanismos de colaboración estratégica.

En el plano institucional, considero oportuno implementar medidas que fortalezcan las capacidades del personal consular y mejoren la articulación del sistema. Sugiero diseñar

un programa regular de formación para funcionarios consulares, centrado no solo en aspectos normativos, sino también en habilidades blandas, manejo del estrés, contención emocional y resolución de crisis. Esta capacitación debería impartirse antes del inicio de una misión consular y actualizarse cada dos años. Además, recomiendo la creación de un sistema digital unificado e interoperable que permita a las oficinas consulares registrar casos, compartir información, analizar estadísticas y difundir buenas prácticas, en línea con lo dispuesto por la Ley N° 32082 sobre transformación digital. Para consolidar un aprendizaje institucional continuo, planteo la institucionalización de espacios de diálogo y retroalimentación entre consulados y la sede central del Ministerio de Relaciones Exteriores, donde se compartan experiencias, se analicen casos complejos y se construyan soluciones colectivas. Finalmente, propongo fortalecer la cooperación interinstitucional, estableciendo convenios con entidades como el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables o la Defensoría del Pueblo, a fin de brindar respuestas integrales y especializadas en situaciones complejas.

Por último, desde una perspectiva multilateral, el Perú debe asumir un liderazgo propositivo en el reconocimiento y fortalecimiento de la asistencia consular como una garantía internacional de protección de derechos. Recomiendo solicitar una Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para determinar si la asistencia consular constituye un derecho humano en el marco del Sistema Interamericano, así como los estándares y obligaciones que ello implicaría para los Estados receptores. Asimismo, en el ámbito del sistema universal, propongo promover la negociación de un Protocolo Facultativo sobre Asistencia Consular que desarrolle de forma vinculante los artículos 5 y 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, clarificando los derechos del nacional en el extranjero y las obligaciones de protección del Estado receptor. Ambas iniciativas contribuirían no solo a robustecer la arquitectura jurídica internacional sobre asistencia consular, sino también a consolidar el rol del Perú como actor activo en la diplomacia humanitaria y en la defensa de los derechos de sus ciudadanos en el exterior.

Referencias Bibliográficas

Bibliografía:

1. Berridge, G. R. (2002). *Diplomacy: Theory and Practice* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
2. Carrillo Salcedo, J. A. (1992). Curso de derecho internacional público. Introducción a su estructura, dinámica y funciones. Tecnos.
3. Denza, E., & Wickremasinghe, C. (2025). *Consular access and protection*. En I. Roberts (Ed.), *Satow's diplomatic practice* (8.^a ed., pp. 291-300). Oxford University Press.
4. Denza, E. (2025). *Consular access and protection*. En I. Roberts (Ed.), *Satow's diplomatic practice* (8.^a ed., pp. 209-229). Oxford University Press.
5. Dupuy, P.-M. (2006). *Droit international public*. Éditions Dalloz.
6. International Law Commission. (1962). *Yearbook of the International Law Commission, 1962* (Vol. II, p. 31). ONU. Disponible en <https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/1962.shtml>
7. Larios Ochaita, C. (2007). Derecho diplomático y consular. Editorial Maya' Wuj.
8. Lee, L. T., & Quigley, J. B. (2008). *Consular Law and Practice* (3rd ed.). Oxford University Press.
9. Lie, T. (1949). *Survey of international law in relation to the work of codification of the International Law Commission*. ONU.
10. Lovón, M. (2002). Funciones Consulares, Política Exterior y Desarrollo. Fundación Academia Diplomática del Perú.
11. Maresca, A. (1974). Las relaciones consulares. Aguilar.
12. Morillo Herrada, Z. R. (2022). El nuevo Derecho Consular peruano: El derecho de las comunidades peruanas en el exterior (2.^a ed.). Fundación Academia Diplomática del Perú.
13. Novak Talavera, F., & García-Corrochano Moyano, L. (2016). Derecho internacional público. Tomo I. Thomson Reuters.
14. Núñez Hernández, J. (1980). La función consular en el derecho español. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

15. ONU. (1961). Resolución 1685 (XVI): Conferencia internacional de plenipotenciarios sobre relaciones consulares. Adoptada el 6 de noviembre de 1961. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/205658?ln=es&v=pdf#files>
16. ONU. (1963). *United Nations Conference on Consular Relations, Vienna, 4 March–22 April 1963: Official records. Volume II: Annexes, Vienna Convention on Consular Relations, Final Act, Optional Protocols, Resolutions*. United Nations. Disponible en https://legal.un.org/diplomaticconferences/1963_consularrelations/docs/english/vol_2.pdf
17. ONU. (2018) Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>.
18. ONU. (2018) Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195). Disponible en <https://docs.un.org/es/A/75/542>.
19. ONU. (2025). Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular - ONU Migración. Disponible en <https://migrationnetwork.un.org/es/taxonomy/term/292>
20. Pastor Ridruejo, J. (2012). Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales. Tecnos.
21. Quigley, J., Aceves, W. J., & Shank, S. A. (2011). *The law of consular access: A documentary guide*. Routledge.
22. Rodríguez Cedeño, V. y Torres Cazorla, M. I. y Betancourt Catalá, M. (2023). Diccionario de Derecho Internacional. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).
23. Sammut, M. (2010). *The Law of Consular Relations*. XPL Publishing.
24. Sorensen, M. (2017). Manual de derecho internacional público. Fondo de Cultura Económica.
25. Thirlway, H. (2003). *The sources of international law*. En M. Evans (Ed.), *International law* (pp. 117–155). Oxford University Press.
26. Vilariño Pintos, E. (2018). Curso de derecho diplomático y consular (6.^a ed.). Tecnos.

27. Von Glahn, G., & Taulbee, J. L. (2017). Law among nations: An introduction to public international law (11.^a ed.). Routledge.
28. Žourek, J. (1957). Informe sobre relaciones consulares e inmunidades (Documento A/CN.4/108). Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Disponible en https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_108.pdf.

Normas y Tratados:

1. Acuerdo por el que se establece el Comité de Evaluación para la Asistencia a Casos de Protección Consular que requieran apoyos económicos mayores a cinco mil dólares (2010).
2. Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas. (1961).
3. Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. (1963).
4. Convenio Europeo sobre las Funciones Consulares (1967).
5. Directiva para el otorgamiento de subvenciones económicas (2017).
6. Directiva (UE) 2019/997 (2019).
7. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (1945).
8. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (2009).
9. Orden Circular 4/2016 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (2016).
10. Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018).
11. Reglamento Consular del Perú (2023).
12. Reglamento de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (2010).
13. Reglamento de Organización Interna de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores de Chile (2021).
14. Tratado de Cooperación en Asistencia Consular de Argentina y Chile (2011).

Opinión Consultiva:

1. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1999). El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del

debido proceso legal (Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos). San José, Costa Rica. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf

Sentencias:

1. *International Court of Justice*. (1979). *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (United States of America v. Iran). Disponible en <https://www.icj-cij.org/case/64>
2. *International Court of Justice*. (1998). *Vienna Convention on Consular Relations* (Paraguay v. United States of America). Disponible en <https://www.icj-cij.org/case/99>
3. *International Court of Justice*. (1999). *LaGrand* (Germany v. United States of America). Disponible en <https://www.icj-cij.org/case/104>
4. *International Court of Justice*. (2003). *Avena and Other Mexican Nationals* (Mexico v. United States of America). Disponible en <https://www.icj-cij.org/case/128>
5. *International Court of Justice*. (2017). *Jadhav* (India v. Pakistan). Disponible en <https://www.icj-cij.org/case/168>
6. *International Court of Justice*. (2025). *Kohler and Paris* (France v. Islamic Republic of Iran). Disponible en <https://www.icj-cij.org/case/199>