

# **EL SERVICIO EXTERIOR Y LA PROTECCION DE LOS INTERESES DE LOS NACIONALES EN EL EXTRANJERO**

Por **JOSE MANUEL PAZ AGÜERAS**

Secretario general técnico  
del Ministerio de Asuntos Exteriores

La protección de los intereses de los nacionales en el extranjero sugiere de forma inmediata la institución del Servicio Consular. La realidad, sin embargo, nos demuestra que junto a esos órganos periféricos de la Administración Exterior del Estado han surgido otras unidades que persiguen el mismo objetivo y cuya creación y funcionamiento no se deriva del ejercicio del llamado «Derecho de Consulado», que en el orden jurídico internacional faculta a los Estados a establecer y mantener relaciones consulares.

No resulta aventurado afirmar que la institución consular atraviesa en los momentos actuales una profunda crisis de proporciones similares a la que padeció en el siglo XVII como consecuencia de la afirmación del principio de territorialidad del Derecho y el establecimiento de las misiones diplomáticas permanentes. No cabe duda de que estas causas persisten e incluso se han agudizado en la actualidad, de una parte por el celoso nacionalismo de los países del tercer mundo y su proyección

en el Estatuto otorgado a los extranjeros residentes en su territorio, y de otra por la fungibilidad funcional entre los órganos de las relaciones consulares y los de las relaciones diplomáticas —consagrada en el artículo 3.1.c del Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas— fenómeno relacionado con el proceso de unificación de las Carreras Diplomática y Consular (que en nuestro Derecho interno se produjo a raíz de la entrada en vigor del Decreto de 24 de septiembre de 1928), y que ha contribuido a desdibujar los perfiles de esta antigua y benemérita institución que había decantado el Derecho internacional consuetudinario.

Pero junto a estas razones hay que añadir otro factor importante en nuestros días, como es la vocación exterior de la Administración Interior del Estado, que se produce precisamente en un período histórico en el que éste adopta una actitud más providencialista.

Como bien advertía el profesor GUAITA, la especialización de la Administración Exterior «se reduce a caracteres políticos, jurídicos y territoriales». «En cuanto al contenido material, junto a lo que le es primariamente propio (diplomacia) la Administración Exterior incluye también entre sus objetivos los culturales, económicos, jurídicos, benéficos, etc., es decir, cualquiera de los fines que persiguen las administraciones interiores, de las que la Exterior se distingue no por su contenido (el mismo fundamentalmente), sino por los criterios jurídico-territoriales (internacionales)» \*.

Fácilmente se comprenderá el efecto anarquizante que se produce desde el momento en que los organismos que tienen encomendadas competencias en cada una de estas materias aspiren a ejercerlas en el extranjero de modo directo sin la necesaria unidad de acción. Se dirá, y no sin razón, que este fenómeno afecta igualmente a las relaciones diplomáticas, pero no es menos cierto que una diferencia fundamental entre las misiones diplomáticas y las oficinas consulares es precisamente el hecho de que las primeras representan al Estado, mientras que las segundas tan sólo representan a la Administración. Si el «*ius representationis*» permite a nuestras embajadas y misiones diplomáticas mantener a pesar de todo una imagen de la acción del Estado, difícilmente pueden los Consulados representar a la Administración en su conjunto si ésta se muestra fraccionada en órganos dispares —tanto funcionalmente como en relación con su estatuto internacional— de cara

\* AURELIO GUAITA: *Derecho administrativo especial*, Zaragoza, 1965, tomo I, pp. 46 y 47.

a las autoridades de la circunscripción en la que ejercen sus funciones y de cara a los propios entes administrativos españoles que operan en ella en forma paralela.

Pero la crisis de la institución consular no viene tan sólo originada por una falta de coordinación en el seno de la propia Administración. A ella contribuye igualmente el extraordinario desarrollo del tráfico internacional en las últimas décadas que ha dado como resultado el que los particulares adopten una posición más activa, participando en forma directa en la defensa de sus propios intereses en el exterior. Hoy en día las grandes empresas disponen de representaciones propias en diversos países, y los partidos políticos, las confesiones religiosas y los sindicatos cuentan con centros y delegaciones destinados a atender, dentro de su respectivo ámbito de competencias, las necesidades de los españoles que residen en el extranjero. Incluso una función tan exclusiva hasta ahora de la institución consular, como era la protección de los transeúntes, acusa la competencia de compañías multinacionales especializadas en este tipo de servicios.

De esta forma los Consulados han dejado de ser los únicos órganos representativos de los países de envío en las ciudades donde radica su sede, para convertirse en una representación más al servicio exclusivo del Estado, y en la mayoría de los casos dotada de menores medios materiales y personales que otros organismos representativos particulares.

La superación de esta crisis de la institución consular hace necesario el realizar un examen profundo de las necesidades actuales en materia de asistencia a los nacionales residentes en el extranjero. Ahora bien, este estudio no puede circunscribirse al análisis de la organización consular tal como está concebida hoy en día, siendo preciso abordar en forma global la estructuración de lo que podríamos denominar la acción asistencial del Servicio Exterior del Estado. Pero la forma en que se configura este servicio exterior y sus prestaciones son producto de una evolución reciente de las corrientes migratorias, sin cuyo examen nos será difícil conocer y valorar el actual sistema.

No es mi propósito remontarme a los antecedentes remotos de la estructuración de la acción protectora del Estado a sus nacionales en el exterior, puesto que sus orígenes se confunden con los de la propia institución consular. Resulta, sin embargo, conveniente hacer una breve referencia a la evolución que estos servicios han experimentado en el

pasado inmediato. Para ello es preciso analizar los aspectos sociológicos del desarrollo de las corrientes migratorias que ha conocido nuestro país. Así el periodo que examinamos comienza con el declive de las migraciones ultramarinas dirigidas fundamentalmente a Iberoamérica (Cuba, Argentina, Brasil y Venezuela), que se produce en el momento en que esas naciones del continente hispanoamericano comienzan a sufrir los efectos de la recesión económica de la posguerra.

Mientras que en 1910 el número de españoles que había cruzado el Atlántico se elevaba a 157.197, en 1970 se limita a 7.881. No se trata tan sólo de un cambio cuantitativo, sino que coincide con la desaparición de un determinado tipo de emigrante español que abandonaba el país de por vida y cuyo propósito fundamental no era la ocupación de un puesto de trabajo en un mercado menos saturado, sino ascender en la escala social. Como se diría en aquel entonces «hacer fortuna», o más gráficamente «hacer las Américas».

El Derecho convencional de la época refleja esta situación. La protección consular iba dirigida principalmente a la salvaguarda de los intereses de un emigrante acomodado, sólidamente integrado en las comunidades en las que había fijado su residencia. Por esta razón los tratados consulares suscritos por España durante el siglo XIX solían introducir garantías tales como la libertad para el ejercicio del comercio y la industria, la exención de cargas fiscales discriminatorias para los españoles en razón de su condición de extranjeros, la posibilidad de que éstos pudieran recibir herencias y legados en igualdad de condiciones con los nacionales del país de acogida o la prohibición de imponerles embargos como caución de arraigo en juicio.

Incluso el Derecho marítimo decimonónico presta especial atención a la defensa de los derechos económicos del armador en puertos extranjeros, pero no dispone nada en relación a la protección y asistencia a los marineros españoles que formaban parte de sus tripulaciones.

Otra de las características de este período la constituye la libre iniciativa de los propios emigrantes en defensa de sus intereses corporativos. Era la época del liberalismo y el Estado —que todavía no era el «Estado-Providencia»— carecía de medios suficientes para poder prestar la debida protección a sus nacionales en el extranjero. Como consecuencia de esta situación van surgiendo en diversos países hispanoamericanos y en Estados Unidos sociedades españolas de

beneficiencia mutua, y en aquellas poblaciones donde las colonias eran más numerosas se levantaron hospitales y colegios españoles, muchos de los cuales subsisten hoy en día, aunque actualmente están subvencionados en la mayor parte de los casos por la Administración.

A quienes habían fracasado en su aventura migratoria no les quedaban más que dos opciones: la repatriación, que se hacía a cargo del Estado en líneas marítimas nacionales cuando ello era posible, o la marginación en el país de acogida.

A finales de la década de los cincuenta se produce un cambio trascendental en la historia de los movimientos migratorios españoles. El auge económico experimentado por los países de la Europa central y nórdica, fruto del éxito alcanzado por la política norteamericana iniciada a raíz del Plan Marshall y de la ampliación del mercado europeo por el Tratado de Roma de 1957 por el que se crea la Comunidad Económica Europea origina una corriente migratoria de características totalmente distintas.

Se trataba de mantener el crecimiento de la economía europea occidental mediante la aportación de mano de obra barata procedente de los países del Sur (España, Portugal, Italia, Grecia, Turquía y Yugoslavia), de menor desarrollo industrial y con excedentes de población procedentes de las áreas rurales a las que el sector secundario no podía absorber en sus países de origen.

Desde un punto de vista demográfico estas migraciones venían a suplir el descenso de la población activa en los países de acogida provocado por la segunda conflagración mundial.

Desde una perspectiva sociológica estos movimientos migratorios no eran sino una ampliación del mercado de trabajo a escala continental, con dos características definitorias:

- a) Su pretendido carácter temporal.
- b) La imposición a los trabajadores extranjeros de severas restricciones políticas y sociales.

Se daba, por tanto, con respecto a los trabajadores no comunitarios una situación parecida a la sufrida por la población negra de los bantustanes sudafricanos, ya que, prestando su esfuerzo al desarrollo del área europea a la que pertenecían por tradición, historia y cultura, eran considerados como trabajadores invitados (*Gastarbeiter*), como mano de obra provisional cuya integración, salvo en el caso de Francia, no era deseada.

Este fenómeno migratorio alcanzó en España grandes dimensiones, y se vio favorecido por su coincidencia en el tiempo con el Plan de Estabilización Económica de los años cincuenta que, al producir una recesión, lanzó al paro y, como consecuencia, a la emigración a un gran número de españoles.

A principios de la década de los setenta, cuando la emigración a Europa estaba en su auge, los emigrantes de nuestro país radicados en Francia eran 587.200; en Alemania, 158.536; en Suiza, 112.703, y en Bélgica, 34.214, por citar tan sólo los ejemplos más característicos.

La Administración fue consciente desde el primer momento de la necesidad de reconducir el proceso migratorio ante las consecuencias de orden político que representaba el contar con un porcentaje tan elevado de la población activa fuera de nuestras fronteras. Por este motivo no tardó en reestructurarse un complicado sistema de protección de los nacionales en el exterior que, con algunas modificaciones, se ha mantenido hasta nuestros días.

Este sistema se caracteriza por los siguientes rasgos:

1. Establecimiento de una estructura asistencial en favor del emigrante al margen de los servicios consulares.
2. Como consecuencia de lo anterior, estamentalización de los residentes en el extranjero según poseyeran o no la condición legal de emigrantes.
3. Concepción de la emigración como un proceso temporal con participación activa de la Administración del Estado en todas sus etapas, desde el reclutamiento hasta el retorno.
4. Potenciación de un movimiento asociativo de los emigrantes orientado y subvencionado por el Estado.

El funcionamiento de esta estructura asistencial, si bien ha servido para mitigar la situación de desamparo en que se encontraron nuestros emigrantes en los comienzos de estos movimientos migratorios, ha adolecido de notables errores.

En primer lugar cabe destacar que la convergencia de competencias atribuidas a los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Trabajo en la acción del Estado en este campo se ha producido sin la necesaria coordinación.

Los Consulados, cuyo número en Europa se vio considerablemente aumentado, fueron relegados al ejercicio de las funciones de protección consideradas como «tradicionales», tales como la asistencia jurídica en

materia de Registro Civil, el ejercicio de la fe pública notarial y diligencias en materia sucesoria, la protección de los nacionales menores o incapacitados y la defensa de los derechos de los nacionales ante las autoridades locales en cuestiones relacionadas con el Derecho de extranjería o con el Derecho penal.

Junto con estos cometidos siguieron practicando el ingrato papel de ejecutantes de la Administración de Policía; controlando a sus colonias a través del Registro de Matricula y mediante la expedición de certificados de nacionalidad, el otorgamiento de pasaportes, visados y otros títulos de viaje, vigilando el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del servicio militar obligatorio y tramitando procedimientos burocráticos como correa de transmisión entre los organismos de la Administración Pública española y los emigrantes.

Frente a estas funciones de policía encargadas a órganos del Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Trabajo, por medio del Instituto Español de Emigración, ejercía las de fomento:

- Concesión de becas y otras ayudas.
- Subvenciones y adquisiciones de locales para centros recreativos y asistenciales españoles.
- Defensa legal del emigrante ante tribunales laborales extranjeros.
- Asesoría jurídico-laboral.
- Promoción de cooperativas de emigrantes.
- Asistencia educativa.
- Subvenciones a fondo perdido para repatriaciones.

Este trato diferencial perjudicó gravemente la imagen de nuestras representaciones consulares en Europa. Los emigrantes, sometidos a una férrea fiscalización por parte de los servicios de inmigración de sus países de residencia, rechazan las medidas de control que en aplicación de la legislación interna española ejercían las oficinas consulares, y que se traducían en pérdidas de días de trabajo, desplazamientos a la sede consular, pagos de derechos arancelarios y retrasos en la obtención de sus solicitudes que, si bien en la mayor parte de los casos se debían a la lentitud con que tramitaban sus instancias los órganos de la Administración interna española, ellos la achacaban a negligencia por parte de las autoridades consulares.

A todo esto hay que añadir el hecho de que si un español carecía de la condición de emigrante, como era el caso de aquellas personas que, a la desesperada, se introducían ilegalmente en el país con la esperanza

de encontrar un puesto de trabajo, se les negaban las ayudas económicas y asistenciales que generosamente otorgaba el Instituto Español de Emigración viniendo el cónsul, en muchos casos, motivado a socorrer de su propio pecunio sus necesidades más perentorias. De esta manera lo que unos españoles podían exigir como un derecho consagrado por la Ley, otros debían mendigarlo de la beneficencia pública o privada.

Puede decirse que la Ley de Emigración de 21 de julio de 1971 está pensada fundamentalmente para atender las necesidades del emigrante trabajador en Europa y, como consecuencia de ello, el emigrante americano, que por poseer la condición de doble nacionalidad o por haber nacido en país de *ius soli* y venirle atribuida, por tanto, desde su nacimiento otra nacionalidad o por trabajar por cuenta propia, carecía de la condición legal de emigrante, resultaba notoriamente marginado y, en muchos casos, excluido de la asistencia estatal.

Nuestras representaciones consulares en América tuvieron que hacer desde la entrada en vigor de la Ley de Emigración un notable esfuerzo para mantener la cohesión, la vinculación cultural y la tradición hispanista de nuestras colonias en Hispanoamérica y en los Estados Unidos sin contar con la estructura asistencial oficial.

Finalmente hay que señalar que en muchas ocasiones los órganos asistenciales creados al margen de las oficinas consulares o las misiones diplomáticas veían dificultadas sus actuaciones por las autoridades locales al no tener acreditado status consular o diplomático, a diferencia de los Consulados y Embajadas. El ejercicio de sus funciones solía ser «tolerado» por los países de inmigración toda vez que su existencia constituía una contribución del Estado de envío a favor de su mano de obra extranjera, pero no dejaron de surgir incidentes entre las autoridades de emigración y los poderes locales, bien en forma directa, bien en forma de presiones que obstaculizaban su tarea y que, a la postre, obligaban al cónsul a intervenir en su favor, lo cual suponía no sólo un recargo de sus ya dilatadas funciones, sino, lo que es más importante, un desgaste constante frente a la Administración del país de acogida.

Por todo este cúmulo de razones sorprende la subsistencia de esta estructura asistencial de nuestro servicio exterior en un período en el que ya no se dan las circunstancias que la originaron. Efectivamente, desde el año 1974, y a causa de la recesión mundial provocada por la llamada «crisis del petróleo», los países más industrializados de Europa llevaron a cabo una política restrictiva de la emigración suprimiéndola

totalmente o limitándola a casos de reunificación familiar u otros excepcionales.

A partir de este momento se pueden detectar una serie de cambios estructurales en los movimientos migratorios que han alterado por completo el panorama de la emigración española de los años sesenta y principios de los setenta y que podemos sintetizar en los siguientes aspectos:

1. Modificaciones en la política migratoria de los países de acogida que ahora tienden a provocar el retorno de los inmigrantes extranjeros bien con medidas de fomento, bien a través de la imposición de restricciones al libre ejercicio del derecho de residencia y de elección del puesto de trabajo.

Se trata simplemente de reexportar el paro en los países industrializados en perjuicio de los países de envío que ven acrecentadas de esta forma sus cotas de desempleo.

2. Acceso a los peldaños más bajos de la pirámide ocupacional por nacionales de las antiguas colonias europeas en Africa y Asia que han desplazado de estos puestos de trabajo a los emigrantes procedentes del sur de Europa, los cuales, después de más de veinte años en la emigración, habían ascendido a escalones intermedios en la escala social de los países de acogida. De esta forma se cierra definitivamente para nuestros nacionales —incluida la segunda generación de trabajadores españoles residentes en el extranjero— la posibilidad de repetir el proceso migratorio seguido por anteriores generaciones de emigrantes.

3. Como consecuencia del paro y de la recesión se ha producido una reacción xenófoba en contra de los extranjeros asentados en el norte de Europa alimentada por partidos nacionalistas de extrema derecha.

Aunque por sus connotaciones racistas esta ola de incomprensión e intolerancia afecta fundamentalmente a los trabajadores árabes y del Africa subsahariana, no deja de suponer una amenaza contra los emigrantes españoles al constituir un factor sintomático en determinados sectores de la sociedad europea de un rechazo a la totalidad de la mano de obra extranjera.

Estos nuevos planteamientos nos llevan a un resultado inequívoco: a finales de nuestra década la política migratoria de los países de emigración debe estar orientada al retorno. En nuestro país, además, esta finalidad debe ser perseguida por mandato constitucional, ya que el artículo 42 de nuestro Código Político impone al Estado la obligación

de orientar su política al retorno de los trabajadores españoles en el extranjero. Para llevar a cabo este objetivo es imprescindible proceder a una profunda transformación de la estructura de nuestro servicio exterior, que requiere la adopción de medidas legislativas apropiadas.

La dispersión de esfuerzos que actualmente padece la acción protectora del Estado fuera de nuestras fronteras deberá dar paso a un adecuado reparto de competencias. Es preciso en primer lugar establecer una clara distinción entre la función que corresponde en esta área a la Administración interior y la que compete a la Administración exterior. La primera debe centrar sus esfuerzos en facilitar la reintegración social y laboral del emigrante retornado: ayudándole a conseguir un puesto de trabajo, atendiendo a la escolarización de sus hijos en España, fomentando las cooperativas de viviendas para emigrantes y, en general, prestándole la asistencia social necesaria de tal manera que su re inserción en la vida española se produzca sin traumas. Para ello los órganos competentes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrían detraer recursos de prestaciones que actualmente realizan en el exterior por servicios que deberían ser atendidos por otras instituciones. Así, por ejemplo, en un Estado democrático la defensa de los derechos laborales de los trabajadores debe de corresponder a los sindicatos y no ser ejercida por el Estado, como hasta ahora se viene realizando a través de las oficinas laborales del Instituto Español de Emigración.

Tampoco resulta conveniente que la Administración interfiera en el movimiento asociativo de los emigrantes. Las Casas de España surgieron en el antiguo régimen como una fórmula destinada a controlar a los trabajadores emigrados y mantenerlos apartados de las asociaciones independientes promovidas por los partidos de la oposición. De aquí las acusaciones de dirigismo que han recibido en Europa y su comparación con asociaciones de países no democráticos, tales como la «Amicale des algériens én Europe» o la «Amicale des travailleurs et comercants marrocaïns».

Parece mucho más adecuado imitar el modelo italiano y subvencionar en España a organismos e instituciones tales como sindicatos, partidos políticos, asociaciones religiosas y entidades benéficas que prestan ayuda a nuestros nacionales en el extranjero. Con un adecuado control de estas subvenciones —que garantizara que estos fondos serían canalizados a centros asistenciales y recreativos en el exterior— podría lograrse un mayor pluralismo en el movimiento asociativo de la emigración.

Por lo que se refiere a la Administración exterior, es preciso conseguir dar una mayor efectividad al principio de unidad de acción. Ello no supone que el Ministerio de Asuntos Exteriores asuma funciones de otros Departamentos, puesto que, como se ha señalado, su especialización es de naturaleza política y jurídico-internacional; pero, por esta misma razón, resulta necesario que la actuación de los distintos órganos de la Administración fuera del territorio nacional sea coordinada por este Ministerio, ya que deberá en todo caso ajustarse a las normas del Derecho internacional y estar subordinada a la política exterior del Estado, cuyas directrices corresponde fijar al Gobierno.

Es evidente que la existencia de una numerosa colonia española en un determinado país influye de forma directa en la conducción de las relaciones bilaterales que mantiene con España y que el trato dado a nuestros nacionales repercutirá necesariamente en los intercambios comerciales o en la defensa de determinados planteamientos políticos en los foros internacionales. Por ello es fácil comprender la necesidad de no abrir peligrosos flancos, mediante una política asistencial equivocada, que dificulte la consecución de una acción exterior coherente por falta de una perspectiva global.

La unidad de acción en el exterior puede lograrse simplemente exportando las soluciones adoptadas al regular la Administración periférica interior con el fin de coordinar los distintos entes administrativos que la integran.

En primer lugar es necesario determinar la dependencia funcional de todos los funcionarios españoles que presten servicio en una demarcación consular respecto del jefe de la misma sin perjuicio de su dependencia orgánica de los Departamentos ministeriales de los que procedan.

En segundo lugar hay que dotar a este personal de estatuto consular, según la categoría que les corresponda en razón de las funciones que desempeñen de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.º del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares de 24 de abril de 1963.

Finalmente habría que modificar los canales de comunicación entre la misión diplomática y las oficinas consulares, de tal manera que, por ejemplo, las instrucciones que debiera impartir el agregado laboral a sus oficinas en la circunscripción consular las comunicara a través del cónsul respectivo, dada la subordinación jerárquica que impone el Derecho internacional público a los órganos encargados de las relacio-

nes consulares con respecto a los encargados de las relaciones diplomáticas. De esta forma se evitaría la proliferación de compartimientos estancos o de reinos de taifa que debilitan la posición española a la hora de defender los intereses de nuestras colectividades.

Junto con estas medidas de política administrativa deberá arbitrarse asimismo una reordenación de la red consular reduciendo el número de consulados en Europa en forma proporcional al descenso de la población española en esos países y abriendo nuevas oficinas consulares en aquellos en los que ésta no está suficientemente atendida, como en la costa oeste del Canadá, en Australia, en Asia y en los países ribereños a los habituales caladeros de nuestra flota pesquera. El despliegue en estas áreas tendría por objeto atender a tres situaciones nuevas:

1.º El previsible desplazamiento de las corrientes migratorias a países ultramarinos de inmigración.

2.º La necesidad de prestar una especial atención a la prevención del creciente tráfico de estupefacientes y sus consecuencias mediante el establecimiento de agencias consulares en la llamada «ruta de la droga» en Medio y Extremo Oriente a fin de estrechar la colaboración en este campo con las autoridades locales.

3.º La conveniencia de encontrar soluciones rápidas *in situ* a las situaciones conflictivas que esporádicamente se producen con determinados países como consecuencia de la expansión de nuestra industria pesquera.

Antes de poner fin a mi intervención deseo hacer constar que cualquier reforma de los servicios asistenciales en el extranjero sería ineficaz sin una revalorización de la figura del cónsul que constituye un elemento esencial del servicio exterior del Estado.

Entre los miembros de la carrera diplomática se manifiesta una cierta postergación de las funciones consulares en favor de las de carácter político y comercial. En 1881 Charles Guiteau asesinó al presidente de los Estados Unidos, James Abraham Garfield, por no haber accedido a su deseo de que le nombrara cónsul general en Marsella. Hoy en día nos parecería inconcebible que alguien pudiera llegar al magnicidio por habérsele negado un puesto consular. De hecho no es ningún secreto que a nuestros funcionarios diplomáticos, por regla general, no les agrada el prestar servicio en la Dirección General de Asuntos Consulares cuando son destinados al Ministerio de Asuntos

Exteriores y en el extranjero tan sólo son apetecidas unas pocas jefaturas de oficina consular de especial relevancia.

Esta situación ha sido fomentada por la propia Administración. Hasta hace poco las remuneraciones de nuestros cónsules eran inferiores a las que correspondían a funcionarios en misiones diplomáticas que poseyeran la misma categoría o a las de aquellos otros que prestaran sus servicios en oficinas comerciales o representaciones permanentes de España ante organismos internacionales. Por otra parte la experiencia demuestra que los diplomáticos especializados en otras áreas tienen un más fácil acceso a las jefaturas de misiones diplomáticas a pesar de que sigue teniendo vigencia la afirmación de Tayerand, según la cual, para ser un buen embajador hay que haber sido antes un buen cónsul.

Esta devaluación de la función del cónsul es también reflejo de una minusvaloración de la acción asistencial dentro de las grandes directrices de nuestra política exterior. Sin embargo un país como España, con tres millones de ciudadanos fuera de nuestras fronteras, con la flota pesquera más numerosa de Europa, con una regulación de la nacionalidad que, a partir de la vigencia de la Ley 51/1982, de 13 de julio, permite el crecimiento indefinido de generación en generación de nuestras colonias asentadas en el extranjero, debe de tomar conciencia del enorme peso específico que poseen los asuntos consulares dentro de nuestras relaciones internacionales. Por ello la acción consular no debe jugar el papel de cenicienta del palacio de Santa Cruz, sino alcanzar el protagonismo que le corresponde.

