

# Morfología, tradición y futuro de la práctica consular mexicana

## *Morphology, Tradition and Future of Mexico's Consular Practice*

Reyna Torres Mendivil

Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior

*rtorresm@sre.gob.mx*



### **Resumen:**

El artículo hace una revisión del desarrollo histórico de la diplomacia consular mexicana, vista desde el marco de la relación con Estados Unidos. El relato muestra el énfasis sobre las labores de protección consular y atención a la diáspora, como reacción a los intereses nacionales y las necesidades/desafíos de la creciente población mexicana en la Unión Americana. A lo largo del texto, se postula la necesidad de explotar el gran activo de política exterior que es la red consular de México en Estados Unidos, no sólo para atender las necesidades de los mexicanos en el exterior, sino también para impulsar la agenda internacional de México en espacios locales y estatales de otros países. Se propone consolidar estas acciones bajo un paradigma de diplomacia pública consular que promueva los intereses de México y sus nacionales de manera integral.



### **Abstract:**

The article reviews Mexico's Consular Diplomacy's historical development, as seen within the framework of the relationship with the United States of America. The chronicle shows the emphasis that has been put on consular protection and attention of the Diaspora, as a reaction to national interests and the needs/challenges of a growing Mexican population in the U.S. Throughout the text, the need to exploit Mexico's Consular Network in the United States (a great foreign policy asset in itself) not only to assist Mexicans abroad, but also to push forward the country's international agenda at a subnational level is postulated. To achieve this, a paradigm of "Consular Public Diplomacy" is proposed to comprehensively promote the interests of Mexico and its nationals.



### **Palabras clave:**

Diplomacia, asuntos consulares, diplomacia consular, diplomacia pública, protección consular, México, Estados Unidos, política exterior.



### **Key words:**

Diplomacy, consular affairs, consular diplomacy, public diplomacy, consular protection, Mexico, United States of America, foreign policy.

# Morfología, tradición y futuro de la práctica consular mexicana

*Reyna Torres Mendivil*

Es notable el cambio que sobre la labor consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) se ha registrado en las últimas décadas. La percepción del público, incluso la del mismo cuerpo diplomático mexicano, sobre el valor de la labor consular se ha modificado radicalmente de tal suerte que ya no es más una labor secundaria o subyacente de la diplomacia. Esta transformación tiene su origen en un verdadero cambio de paradigma respecto al manejo de la política exterior de México y al uso de la diplomacia, en particular, de la diplomacia consular, como vínculo con el mundo.

La historia y la geografía no sólo han marcado la evolución de la política exterior de México, también han dado forma a la diplomacia mexicana. Desde la defensa misma del Estado mexicano y los esfuerzos para equilibrar el peso de la vecindad con una potencia mundial hasta la proyección del interés nacional en los ámbitos y las regiones más diversas, la labor diplomática ha debido adaptarse, crecer, fortalecerse, innovar e incluso reinventarse conforme han cambiado las necesidades de un país en constante actividad, inmerso en un contexto internacional en permanente transformación. El mejor ejemplo de esta adaptación de la labor diplomática es el surgimiento de la diplomacia consular. En muchas ocasiones se dice que los diplomáticos ejercen una profesión tradicionalista, conservadora y anacrónica. Los que piensan así claramente nunca han estado en un

consulado. Como se presenta más adelante, la atención a los nacionales en el exterior exige creatividad y sentido común, pues es el vínculo más tangible de la diplomacia con la ciudadanía; la labor consular es el ámbito de política exterior en el que se confirma que toda política es local y sobre el cual hay una creciente demanda de rendición de cuentas por parte de los medios de comunicación y la opinión pública.

La diplomacia consular, sobre todo en el contexto de la relación de México con Estados Unidos, es un punto de referencia ineludible para entender la política exterior mexicana. No es casualidad que entre las primeras representaciones de México en el exterior se encuentren los consulados en Estados Unidos. Tampoco es casual que entre las prioridades que determinaron la apertura de las subsecuentes oficinas consulares en el siglo XIX se encontrara el resguardo de nuestra frontera y la promoción del comercio. Con estos objetivos fundamentales se abrieron consulados y viceconsulados en Nueva Orleans en 1824 y más tarde en Charleston, las principales ciudades de la costa este (Boston, Nueva York, Filadelfia y Baltimore), San Francisco y, en la segunda mitad del mismo siglo, en Nuevo México y varias ciudades de Texas (Brownsville, San Antonio y Galveston).

La necesidad de tener presencia en territorio del poderoso vecino, ya sea con fines políticos, comerciales o para atender las necesidades de nuestra población en ese país, fue creciendo con el paso del tiempo, de forma tal que entre consulados generales, de carrera y honorarios, para 1930 había ya 49 representaciones consulares, más la embajada en Washington D. C. Se calcula que en ese año, la población de origen mexicano era cercana al millón y medio en todo el territorio estadounidense (como dato para poner esta cifra en perspectiva, hoy sólo el Consulado de México en San Bernardino, California, tiene el mismo número de connacionales como potenciales solicitantes de servicios).

En el siglo XX, con el constante incremento de la población de origen mexicano en Estados Unidos, determinado por las necesidades del mercado laboral estadounidense, la asimetría entre las economías de los dos países y los ciclos antiinmigrantes reflejados en actitudes de la población estadounidense o en medidas restrictivas de los gobiernos estatales y federal de ese país, se inició una espiral de acción-reacción en la que todavía hoy

se encuentran inmersos ambos países. Esto es, el mercado laboral estadounidense ha determinado el crecimiento de la población de origen mexicano en Estados Unidos y, ante el crecimiento de los flujos migratorios, se han registrado actitudes y medidas antiinmigrantes, lo cual resulta en que el gobierno de México fortalezca sus capacidades de atención y protección a la población de origen mexicano en ese país. Durante todo el siglo XX fue esta espiral lo que dio origen a una de las redes consulares más amplias y sofisticadas en el mundo.

Si bien es desde finales del siglo XIX cuando por primera vez Estados Unidos emitió una ley para limitar la migración proveniente de Canadá y México, no es sino hasta 1917 cuando se comenzó a delinear el primer programa de trabajadores temporales, que sería después el Programa Bracero, vigente de 1942 a 1964. Durante la primera mitad del siglo XX fue notorio que el número de trabajadores admitidos en ese esquema era mucho menor en comparación con la demanda laboral, por lo que, dado el aumento de los trabajadores indocumentados que llegaban a Estados Unidos, se hizo necesario crear el Servicio de Inmigración y Naturalización (1922) y la patrulla fronteriza (1924). Como reacción, México fortaleció sus capacidades para atender las necesidades de sus nacionales en Estados Unidos mediante su embajada y sus consulados: aparecieron funcionarios que se desempeñaban como agentes consulares, inspectores consulares, cancilleres de protección, y se comenzaron a celebrar reuniones y a suscribirse documentos bilaterales con el fin de ordenar los flujos migratorios, pero sobre todo para proteger la dignidad de los trabajadores migrantes.

En la década de los años cincuenta entró en crisis el programa de trabajadores temporales en la medida en que las cuotas establecidas (límites al número de trabajadores) no eran suficientes y la demanda de fuerza laboral, sobre todo en el campo, sirvió como imán para la inmigración indocumentada. En consecuencia, las deportaciones se incrementaron en miles y el Servicio de Inmigración y Naturalización reforzó sus operativos (mediante la Operación Espalda Mojada, de 1954, se llevó a cabo el arresto, el procesamiento y la deportación de hasta dos mil indocumentados al día; en tan sólo ese año hubo casi un millón de deportaciones).

En medio de la lucha por los derechos civiles en Estados Unidos, durante las décadas de los años sesenta y setenta la espiral de crecimiento de la población migrante indocumentada continuó a la par del surgimiento de un movimiento que no tuvo reservas para hacer visible su posición antiinmigrante. Las actitudes xenófobas en Estados Unidos motivaron el fortalecimiento de la red consular y la creación de la Dirección General de Protección en la SRE, que, por primera vez, destinó personal encargado específicamente de visitar centros de detención migratoria. En sólo un siglo se pasó de tener consulados enfocados a la promoción comercial y la defensa del territorio nacional a construir una red consular dedicada principalmente a la atención de las necesidades de documentación y protección de la creciente población de origen mexicano en Estados Unidos, habida cuenta de que no se trataba de una población mayoritariamente documentada como consecuencia de la implantación de patrones ordenados de movilidad laboral, sino de grupos extremadamente vulnerables, dada su condición de indocumentados.

En la década de los años ochenta, durante el gobierno de Ronald Reagan, el Congreso aprobó la ley Simpson-Rodino, con la que se buscaba satisfacer tres objetivos: primero, desalentar la inmigración indocumentada; segundo, satisfacer la demanda del mercado laboral a través de la regularización de miles de trabajadores, y tercero, establecer criterios para la inmigración documentada de trabajadores en función de los requerimientos de la economía. Nuevamente, como una reacción, durante la Tercera Reunión de Cónsules Mexicanos celebrada en 1987 se acordó por primera vez que los consulados comenzaran a brindar asesorías legales para ayudar a los connacionales a “moverse” en el complejo proceso legal que les permitiría regularizar su situación. Asimismo, se adoptaron medidas para facilitar la expedición de los documentos que pudieran necesitar.

La década de los años noventa es significativa en la definición de lo que hoy es la red consular de México en América del Norte. Por un lado, el movimiento antiinmigrante, aunado a una serie de medidas locales y federales de control migratorio, incrementó la vulnerabilidad de millones de mexicanos indocumentados. Por otro, la negociación y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) obligó a la SRE a implementar

una nueva manera de hacer diplomacia que involucró a los niveles estatal y local, en la que se enfatizaba la promoción de México como uno de los principales mandatos de los consulados. Paradójicamente, se presentaron dos tendencias contrarias que persisten hasta hoy: se limita la movilidad de las personas, mientras que se promueve la libre movilidad de bienes, servicios y capitales.

El movimiento antiinmigrante alcanzó su máxima expresión en la Proposición 187 en California, que buscaba negar servicios de educación y salud a los inmigrantes indocumentados. Acompañado de una serie de operativos de control fronterizo introducidos durante la administración Clinton, que resultaron en millones de deportaciones, y de la aprobación de la Ley sobre la Reforma a la Inmigración Indocumentada y la Responsabilidad de los Inmigrantes en 1996 (que incluía mayores recursos a la Patrulla Fronteriza, sanciones a empleadores, límites a los derechos de las personas indocumentadas y menos discrecionalidad a la autoridad migratoria), ese movimiento antiinmigrante motivó la creación de innovadores mecanismos para fortalecer las capacidades de los consulados mexicanos, así como para atender la creciente demanda de servicios y de protección de la población mexicana en Estados Unidos.

Con una visión más estratégica y de largo plazo, en esta década se efectuaron acciones sin precedente para modernizar la expedición de documentos: se creó el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, se introdujeron sistemas informáticos para registro y seguimiento de casos de protección, se suscribieron documentos para garantizar que las repatriaciones fueran seguras y ordenadas, se implantaron mecanismos de revisión de casos de violaciones de derechos humanos en contra de nacionales mexicanos, se aplicaron esquemas para combatir el tráfico de migrantes, y ambos gobiernos encargaron a un grupo de académicos el Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración. Como parte de un nuevo acuerdo bilateral para tratar el fenómeno migratorio, la defensa de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su situación migratoria, apareció por primera vez de manera consistente en boletines, declaraciones y documentos suscritos por ambos países. Como complemento de esta estrategia se modificó el marco legal en México para incluir

la doble nacionalidad y, en el plano multilateral, a partir de una iniciativa mexicana, se creó la Conferencia Regional sobre Migración.

También en la década de los años noventa, debido a la apertura económica y a otros cambios internos, los consulados mexicanos reencontraron el objetivo para el que fueron creados, es decir, la promoción de intereses comerciales, turísticos, de inversión y de imagen en el exterior. Ya no es suficiente realizar esta labor por medio de las embajadas, es necesario llegar a las sedes de los intereses económicos en Nueva York, San Francisco o Chicago, y convencer en sus distritos a los votantes estadounidenses de los beneficios del TLCAN o de la solidez de la economía mexicana. Incluso, en muchos lugares fue necesario empezar por ubicar a México en el imaginario de comunidades tradicionalmente cerradas a los temas internacionales. Para los consulados esto implicó incursionar en tareas inéditas como la recopilación de información sobre los intereses de legisladores clave en sus distritos electorales, el uso de los medios de comunicación locales para sensibilizar a la población sobre la economía, la política y la cultura mexicanas, así como contactar cámaras de comercio o clubes rotarios.

El inicio del siglo XXI y los lamentables hechos del 11 de septiembre de 2001 tuvieron sin duda un impacto en la espiral acción-reacción que se ha descrito como forjadora de nuestra red consular en Estados Unidos y como determinante del tipo de diplomacia que se despliega hoy en las representaciones de México en ese país. Sin embargo, aun cuando la atención bilateral del fenómeno migratorio esté estancada y Estados Unidos introduzca mayores controles a la movilidad, supeditada ahora a la seguridad, y la xenofobia alcance nuevas dimensiones, la tendencia en la institucionalización de herramientas para la protección y la atención de los migrantes mexicanos no se revierte. En los primeros años de este siglo, se introdujo la matrícula consular de alta seguridad y se creó el Programa de Asesorías Legales Externas, que opera actualmente en los 50 consulados de México en Estados Unidos. También se puso en marcha el exitoso Programa de Atención de Casos de Pena Capital y se hizo obligatorio que los miembros del Servicio Exterior Mexicano contaran con experiencia consular.

Nuestra capacidad de respuesta institucional al reto de la asistencia a los mexicanos en el exterior es cada vez más sofisticada, precisa y oportuna. A partir de la necesidad de reacción ante medidas de control y actitudes sociales que atentan contra la dignidad y los derechos de nuestros connacionales, México ha construido un sistema de procedimientos, acuerdos, mecanismos y programas que no tienen paralelo en el mundo. En la construcción de este sofisticado sistema de atención a los mexicanos en el exterior, la diplomacia consular ha jugado un papel fundamental.

Dictado por las necesidades derivadas de la relación bilateral de acción-reacción que se ha descrito antes y en el marco de lo que permite la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, nuestros cónsules han tenido que salir de sus oficinas para llegar a las comunidades de población mexicana; han asumido como parte de su tarea cotidiana la negociación con alcaldes, *sheriffs*, policías, distritos escolares, hospitales, autoridades de condado; han establecido vínculos con las oficinas locales de representantes y senadores federales; visitan a gobernadores y cuerpos legislativos estatales; se reúnen con representantes regionales del Departamento de Seguridad Interna y del Departamento del Trabajo; crean alianzas con sindicatos y todo tipo de organizaciones de interés público que benefician a nuestras comunidades. Actualmente, muchos cónsules mexicanos tienen programas de radio y segmentos televisivos en canales locales; de hecho, a partir de un trabajo constante y sostenido, llegan a ser auténticas figuras públicas y referentes naturales para todo asunto que tenga que ver con México.

Con frecuencia se menciona con nostalgia el esfuerzo de diplomacia pública realizado por la red consular en el contexto de la negociación del TLCAN. Es cierto que no se ha dado un impulso estratégico a la diplomacia pública desde los consulados de manera similar al que se dio en la década de los noventa. Sin embargo, es natural que los consulados dediquen gran parte de sus esfuerzos a la promoción de los intereses de México, a veces con mejores resultados que otro tipo de acciones. Baste como ejemplo preguntarnos qué tiene más impacto en el largo plazo: un anuncio de 30 segundos en CNN sobre el turismo en México, o un segmento de 10 minutos en repetidoras locales de canales como NBC, CBS o Fox, con



el cónsul mexicano hablando sobre cultura, gastronomía o ciencia (hay que tener en cuenta que hay 50 consulados y que esta medida podría prolongarse durante un tiempo indefinido).

Igual es válido plantear las ventajas políticas y económicas de impulsar en nuevos términos una diplomacia pública consular de vinculación con la diáspora mexicana, a través de la promoción de contactos con los jóvenes mexicanos de segunda o tercera generación, o de apuntalar liderazgos entre los *dreamers*, sin miedo a hablar con una nueva generación de jóvenes binacionales con quienes es necesario establecer una relación desde ámbitos como la educación, la ciencia, el medioambiente y las manifestaciones culturales contemporáneas.

El reto para la SRE es delinear e instrumentar una estrategia de diplomacia pública consular en el mundo, que responda de manera integral a una triple realidad: las necesidades cambiantes de los mexicanos en el exterior; el impulso de la agenda nacional en espacios locales y estatales de otros países, y el siempre desafiante fenómeno de la globalización.

Sabemos que la globalización afecta a Estados, regiones, empresas y personas, y que está caracterizada por el incremento de la movilidad y la inmediatez de las comunicaciones. Además de la historia y la geografía, estos factores inherentes a la globalización han incidido también en el cambio radical de las tareas consulares. Mientras que un mayor número de mexicanos se traslada a otro país de manera temporal o permanente —lo que genera un incremento en la demanda de servicios y amplía el abanico de ámbitos en los que se hace necesaria la atención consular—, la SRE y los consulados están más expuestos al escrutinio público y de otros actores como el Poder Legislativo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Esta visibilidad de la protección consular en medio de un desastre natural o en la atención de un caso mediatizado, aunada al contacto constante con la ciudadanía, obliga a una mayor transparencia y a establecer mecanismos de rendición de cuentas para mostrar con ello una faceta inédita de la diplomacia: que está al servicio de la población.

La globalización mueve de manera natural a la diplomacia desde lo estatal a lo local. Es en este ámbito donde no hay un espacio más idóneo

para desplegar nuestros esfuerzos de diplomacia pública que los consulados. Nuestra red tiene una amplia experiencia forjada a lo largo de los años que aún no ha sido aprovechada en todo su potencial. Dar cauce y sentido en el largo plazo a la diplomacia consular mexicana como uno de nuestros principales activos de política exterior no es sólo una tarea obligada para los próximos años, sino una oportunidad para posicionar a nuestro país en un ámbito en que tiene un liderazgo histórico.