

La perspectiva transversal y multilateral de la protección consular

The Multilateral and Transversal Perspective of the Consular Protection

Alfonso Navarro Bernachi

Director General Adjunto de Políticas de Protección

anavarrob@sre.gob.mx



Resumen:

En este artículo se examinan las circunstancias que explican la creciente participación de “lo consular” en los ámbitos interinstitucionales y multilaterales. Además, en el ensayo se analiza el aporte estratégico de los departamentos consulares para el avance de la gobernanza de la migración, incluido el mejoramiento de la atención a mexicanos en el exterior. El diálogo y la cooperación con organizaciones de la sociedad civil y el enriquecimiento de la práctica consular cotidiana resultan una mejor protección para la población mexicana que participa en el fenómeno migratorio.



Abstract:

This article analyses the circumstances that explain the growing participation of “consular affairs” on the inter-institutional and multi-lateral areas. In addition, the paper analyses consular department’s strategic contribution in benefit of the migration governance progress and the improvement of the assistance to Mexicans abroad. The dialogue and cooperation with civil society organizations and the enrichment of a daily consular practice promote a better protection to the Mexican community that participates in migration.



Palabras clave:

Protección consular, asuntos consulares, diplomacia, migración, México, gobernanza.



Key words:

Consular protection, consular affairs, diplomacy, migration, Mexico, governance.

La perspectiva transversal y multilateral de la protección consular

Alfonso Navarro Bernachi

La defensa de los intereses y derechos de mexicanos en el exterior es un mandato indiscutible de la política exterior, cuya visibilidad se ha acentuado en años recientes a medida que se multiplican casos específicos y situaciones nacionales, regionales e internacionales que involucran a individuos o grupos humanos que participan en el fenómeno migratorio.

En años recientes y desde el ámbito consular, México participa en la esfera multilateral para consolidar mejores prácticas y alcanzar objetivos de política exterior en su conjunto; en particular en disciplinas relacionadas con el fortalecimiento de modelos de atención centrados en la persona, que reconozcan a los migrantes como sujetos de derechos y aliados para el desarrollo.¹

Una de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 consiste en “velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los

¹ Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), “México frente al fenómeno migratorio: una visión para el siglo XXI”, p. 1, disponible en <http://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/images/stories/documentos/Home/DoctoMexicoFrentealFenomenoMigratorio.pdf> (fecha de consulta: 1 de junio de 2014). Este documento fue dado a conocer en la Cancillería en septiembre de 2013 por el subsecretario para América del Norte, Sergio Alcocer Martínez de Castro, y el subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Juan Manuel Gómez Robledo, ante representantes de diversas dependencias federales involucradas en la atención de diversas fases del fenómeno migratorio. Constituyó una “revisita” a un documento similar del año 2005 (“México frente al fenómeno migratorio”), teniendo en cuenta la evolución reciente del tema tanto a nivel nacional como internacional.

derechos de los extranjeros en territorio nacional”,² lo que implica seguir fortaleciendo las tareas consulares de la Cancillería y fomentar una “cultura de legalidad, derechos humanos y valoración de la migración”,³ pero, al mismo tiempo, la indispensable armonización de tareas y ámbitos de competencia entre múltiples actores, incluidas organizaciones de la sociedad civil (OSC), puesto que una estrategia así enunciada trasciende fronteras y sus vertientes de atención van más allá de circunscripciones consulares.⁴

Es en ese esfuerzo de coordinación donde se sustenta el concepto de la *transversalización de la perspectiva de la protección consular* y la creciente participación de áreas de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) que se ocupan de esa especialidad en foros y mecanismos multilaterales.

En el presente ensayo se examinarán las circunstancias que explican la creciente participación de “lo consular” en los ámbitos interinstitucionales y multilaterales, y su aporte estratégico al avance de la gobernanza de la migración,⁵ incluido el mejoramiento de la atención a mexicanos en el exterior.

² Gobierno de la República, “Estrategias y líneas de acción para lograr un México con responsabilidad global”, en *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, en <http://pnd.gob.mx/> (fecha de consulta: 1 de junio de 2014).

³ Se trata de uno de los cinco objetivos del Programa Especial de Migración (PEM). Véase Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Migración 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., 30 de abril de 2014, Tercera Sección Extraordinaria, p. 15, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014 (fecha de consulta: 7 de junio de 2014).

⁴ Por ejemplo, en Estados Unidos, la red consular mexicana desarrolla acciones que mitigan las consecuencias muchas veces catastróficas que implica un proceso de remoción para una persona mexicana; sin embargo, la situación actual en ciudades fronterizas y comunidades de origen evidencian que los esfuerzos de ayuda a esta población no deberían perder intensidad donde acaban las circunscripciones consulares: la ayuda debe continuar en territorio nacional, más allá del proceso de remoción, pues cada vez más repatriados dejan familia, patrimonio y experiencia vital tras años en Estados Unidos, lo que dificulta su reinserción en México.

⁵ “El concepto de gobernanza surge cuando el Estado reconoce sus límites de control público y los actores no gubernamentales se involucran en los procesos políticos dando como resultado interacciones bajo el principio de la corresponsabilidad. Es una alternativa de adaptación de diferentes actores a las nuevas demandas y necesidades sociales que se caracterizan por su alto nivel de complejidad, dinamismo y diversidad”. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), “Diplomado en migración y gobernanza”, en <http://e-continua.cide.edu/producto/info.asp?item=84> (fecha de consulta: 1 de junio de 2014).

La transversalización de la perspectiva de protección

Ha pasado más de una década desde la reforma a la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM) que en el año 2002 estableció, entre otras cosas, la obligatoriedad de haber estado comisionado a una adscripción consular para ascender al rango de consejero.⁶ Los legisladores consideraron entonces:

Que dadas las transformaciones del contexto internacional, es necesario que contemos con una Secretaría de Relaciones exteriores [*sic*] fuerte, sus integrantes miembros del Servicio Exterior Mexicano deberán encontrarse preparados para enfrentar los retos que exige el ámbito internacional, logrando generar para nuestro país una política exterior más activa.⁷

Una parte sustancial de los retos enunciados de manera tan amplia se relacionaban —sin duda— con las necesidades de servicio impuestas por la mayor red consular que un país (México) tenga en otro (Estados Unidos) y una diáspora de millones de personas, expuestas en muchos casos a condiciones de vulnerabilidad que requieren atención consular profesional.

Se creó a partir de entonces una masa crítica de personal que complementó y enriqueció su experiencia profesional y humana con el trabajo cotidiano del “trípode consular”: documentación, protección y desarrollo comunitario.⁸

⁶ Ley del Servicio Exterior Mexicano, artículo 38, párrafo segundo, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/96.pdf> (fecha de consulta: 1 de junio de 2014).

⁷ Cámara de Diputados, “De la Comisión de Relaciones Exteriores, con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano”, en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 909-I, 28 de diciembre de 2001, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/dic/20011228-1.html> (fecha de consulta: 1 de junio de 2014).

⁸ El Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores define las atribuciones de las direcciones generales de Protección a Mexicanos en el Exterior (art. 22), de Servicios Consulares (art. 23), así como la del director (art. 47) y del director ejecutivo (47 bis) del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). Estas áreas, adscritas orgánicamente a la Subsecretaría para América del Norte, atienden las diversas modalidades de servicios a mexicanos en las oficinas consulares.

Concluido ese ciclo obligatorio de dos años,⁹ muchas de esas personas siguen fortaleciendo el trabajo de la Cancillería con una visión de defensa y promoción de derechos de connacionales y de migrantes en general, incluso en otras áreas de especialidad geográfica, política o multilateral,¹⁰ o, desde luego, consolidando su carrera en puestos de mando consular.

La experiencia en dichas labores facilita la transversalización de la perspectiva consular y la operación armónica dentro de la Cancillería cuando, por ejemplo, hay mexicanos afectados en el exterior por una catástrofe natural o causada por el hombre —o en términos más cotidianos, en casos de protección de alta visibilidad—, y es necesario coordinar desde la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior (DGPME) los esfuerzos de atención y asistencia junto con áreas normativas distintas de América del Norte.¹¹

En perspectiva, la redacción del artículo 38 de la LSEM sentó las bases para fortalecer al Servicio Exterior en tareas de creciente importancia, cuyo

⁹ Véase *Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano*, art. 40, penúltimo párrafo, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LSEM.pdf (fecha de consulta: 1 de junio de 2014).

¹⁰ En el presente, la Coordinación General de Asesores del secretario de Relaciones Exteriores y cada una de las cuatro subsecretarías de la Cancillería cuentan entre su personal de asesoría con integrantes del SEM que han servido en cuando menos un puesto consular como lo define la LSEM y su Reglamento.

¹¹ La Subsecretaría para América del Norte es el área normativa de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior (DGPME). En la práctica, más del noventa y siete por ciento de los casos de asistencia y protección consular registrados mediante el Sistema Integral de Protección Consular (SIPC) corresponden a Estados Unidos (183 013 en el año 2013) y menos del tres por ciento a países de resto del mundo (4006 en 2013); véase DGPME, “Casos de asistencia y/o protección consular atendidos por la Red Diplomática Consular de México en el mundo”, en <http://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/index.php/estadisticas?id=308> (fecha de consulta: 7 de junio de 2014). La acción de asistencia y protección consular de México a raíz de eventos como la crisis internacional por el virus AH1N1 y diversas vejaciones en perjuicio de mexicanos en ese contexto (2009), así como los terremotos en Haití, Chile (2010) y Japón (2011) y la “Primavera árabe” (2011), ilustran la importancia de las tareas de la DGPME con independencia del área encargada de llevar el seguimiento de las relaciones bilaterales con esos países. Otra vertiente notable es el caso de los hermanos Luis Alfonso, Simón y José Regino González Villarreal, condenados a pena de muerte en Malasia, en cuyo seguimiento participa la DGPME. Véase SRE, “Caso de los hermanos González Villarreal, sentenciados a pena de muerte en Malasia”, comunicado 277, México, D. F., 14 de agosto de 2013, en <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/2929-277> (fecha de consulta: 1 de junio de 2014).

ejercicio cotidiano contribuye al prestigio internacional de México por la voluntad de servicio y alcances en materia de impartición de asistencia y protección consular en beneficio de su población en el exterior.

En el presente, corresponde seguir consolidando en la Cancillería un modelo que aliente el trabajo transversal, coordinado, en relación con los temas del trípode consular.

El ámbito interinstitucional

México es el principal corredor migratorio del mundo¹² y las cuatro facetas del fenómeno migratorio (origen, tránsito, destino y retorno) están presentes en su territorio. La experiencia mexicana en el tratamiento del tema, incluso a fuerza de duras lecciones como la matanza de San Fernando, Tamaulipas, ha creado nichos de acción de la Cancillería desde “lo consular”, aplicando en territorio nacional habilidades desarrolladas en el exterior en materia de reacción ante emergencias, interposición de buenos oficios ante autoridades locales y coordinación con el cuerpo consular acreditado en territorio nacional.

En 2010, en Tamaulipas, personal de la Cancillería estuvo presente en el sitio de la tragedia. Facilitó diversas labores de cónsules latinoamericanos y acompañó a otras autoridades federales y locales para sensibilizar sobre la

¹² “Los migrantes que se desplazan de México a los Estados Unidos de América ocupan el primer lugar, totalizando ellos solos casi el 6% del contingente mundial de migrantes. Otros importantes países de origen son China, la India y Filipinas en el Sur, y el Canadá, Alemania y la República de Corea en el Norte.” Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Informe sobre las migraciones en el mundo 2013: el bienestar de los migrantes y el desarrollo*, Ginebra, OIM, 2013, p. 62, en http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2013_SP.pdf (fecha de consulta: 1 de junio de 2014). Al respecto, el PEM señala: “La migración de tránsito irregular ha cobrado importancia a partir de la década de los noventa, e implica principalmente a nacionales de países centroamericanos [...], aunque los orígenes se han diversificado en los años recientes y el Instituto Nacional de Migración (INM) detectó a migrantes de 85 nacionalidades en 2013. Recientemente, se percibe una tendencia a la alza, particularmente de nacionales salvadoreños, lo que indica que la alternativa de migrar sigue siendo percibida por muchos centroamericanos como la única opción viable ante situaciones de marginación”. Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, p. 11.

naturaleza del evento en relación con obligaciones de México derivadas, por ejemplo, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (CVRC). Más allá de la naturaleza policiaca y judicial del asunto, se debía tener presente la perspectiva de política exterior.¹³

En forma análoga, el 25 de septiembre de 2013, la Cancillería comisionó personal a Tabasco para proporcionar asistencia y apoyo a cónsules centroamericanos en relación con el accidente ferroviario que afectó a migrantes en tránsito, así como en su trato con autoridades de los tres órdenes de gobierno.¹⁴ Además de la experiencia previa, es claro que en la atención de este incidente se consideró el mandato del PND sobre “proteger los derechos de los extranjeros en territorio nacional”. No obstante, resulta interesante constatar que incluso la línea de información y atención que se puso a disposición de familias de “nacionales que se vieron afectados” se operó desde la Cancillería y no, por ejemplo, en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes u otra dependencia relacionada con el tema ferroviario o con la protección civil.¹⁵

¹³ Sobre el tema de los acontecimientos en Tamaulipas, lo primero que destacaría es que ha habido una estrecha comunicación con los representantes de los países que han tenido connacionales entre las víctimas de los hechos de San Fernando. “Desde el primer momento ha habido un contacto del cual ustedes han dado cuenta en los medios de comunicación, reuniones aquí, reuniones también en Tamaulipas, donde la Cancillería ha servido de facilitador y de punto de comunicación con las autoridades estatales y las autoridades del Gobierno Federal”. Julián Ventura, “Versión estenográfica de la conferencia de prensa que dio el subsecretario para América del Norte de la SRE, embajador Julián Ventura Valero, en el marco de la conferencia de prensa en la que habló de los logros y avances en materia de política exterior, en ocasión del IV Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa”, conferencia de prensa, 1 de septiembre de 2010, disponible en http://www.sre.gob.mx/csocial_viejo/contenido/versiones/2010/sep/ver_057.html (fecha de consulta: 8 de junio de 2014).

¹⁴ Participó personal de las direcciones generales de Coordinación Política, Servicios Consulares y de Protección a Mexicanos en el Exterior, así como de la Subsecretaría para América Latina. Véase SRE, “México lamenta accidente ferroviario en Tabasco”, comunicado 297, México D. F., 25 de agosto de 2013, en <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/2965-297> (fecha de consulta: 1 de junio de 2014).

¹⁵ Además de dicha línea telefónica se puso a disposición una dirección de correo electrónico de la DGPME (pacrespuestarapida@sre.gob.mx). Véase SRE, “Línea de Atención por Accidente Ferroviario en Tabasco”, comunicado 300, México D. F., 25 de agosto de 2013, en <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/2968-300> (fecha de consulta: 8 de junio de 2014).

Una evolución lógica dentro de estas tareas fue la publicación, a finales de 2013, del *Manual sobre acceso y notificación consulares*, con el que se busca seguir creando conciencia entre autoridades nacionales, a través de una efectiva operatividad, sobre la importancia de dar cabal cumplimiento a las obligaciones de la CVRC y reflejar en el país lo que en la práctica se realiza en el exterior en beneficio de connacionales.¹⁶

Justo bajo esa óptica, la DGPME coordinó, junto con la Consultoría Jurídica (editora del *Manual*) y las direcciones generales de Derechos Humanos y Democracia, y de Protocolo, el “Foro sobre el derecho de asistencia consular” en el marco del debido proceso, auspiciado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y dirigido a juzgadores penales federales. En el esfuerzo se contó también con insumos de un grupo de cónsules latinoamericanos acreditados en México.¹⁷

En los casos de Canadá, Costa Rica, China, Reino Unido y Vietnam, también se han reforzado sus acercamientos con México, desde “lo consular”, para tratar temas de interés común (visas, prevención de fraudes, vinculación comunitaria, inserción en la sociedad receptora) y facilitación de atención y seguimiento, en territorio nacional, de casos de protección específicos.

En el ámbito interinstitucional, la labor de “incidencia” de las OSC también desempeña un papel determinante. Muchas de ellas binacionales o regionales, con las que se mantiene comunicación y cooperación desde “lo consular”. Tal es el caso del Colectivo PND-Migración¹⁸ y organizaciones afines que han participado de manera activa en el seguimiento de situaciones de riesgo, definición de soluciones junto con dependencias federales

¹⁶ Consultoría Jurídica-SRE, *Manual sobre acceso y notificación consulares*, México, SRE, 2013, disponible en <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doceventos/2013/noviembre/man2013.pdf> (fecha de consulta: 1 de junio de 2014).

¹⁷ El Foro se celebró del 7 al 9 de julio de 2014 en modalidad presencial en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y vía teleconferencia a través de las Casas de la Cultura Jurídica en territorio nacional. Estuvieron representados Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú, Uruguay y Venezuela, con sus cónsules y/o encargados de secciones consulares en México.

¹⁸ Véase <http://pnd.imumi.org/>.

y armonización de ciertas acciones en el terreno, que permitan reducir contextos de vulnerabilidad entre personas migrantes. Un ejemplo es la campaña de difusión y protección preventiva de la Cancillería, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y organizaciones sociales¹⁹ para evitar fraudes en el reclutamiento de trabajadores temporales para Estados Unidos y Canadá.

Asimismo, en esta línea de trabajo se incluye la participación de la Cancillería en el proceso de consulta para la formulación del Programa Especial de Migración y su membresía en el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, donde concurren representantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y de la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes A. C. (Conofam), así como OSC.

El hecho de que 49% de mexicanos señala tener un familiar viviendo en el extranjero²⁰ revela la importancia de mejorar, en el territorio nacional, las condiciones operativas de la protección consular y de la prevención. Lo anterior puede lograrse aprovechando el valor estratégico de la red de delegaciones de la Cancillería, con las cuales participa la DGPME en tareas de capacitación, a través de seminarios presenciales, ponencias en reuniones nacionales de delegados y cursos en línea.²¹

El reto es ampliar las herramientas que ayuden a visibilizar entre la población ciertas funciones de servicio al público de la Cancillería más allá de la expedición de pasaportes, como por ejemplo consultas, seguimientos o notificación de casos de protección de familiares en el exterior. Se

¹⁹ Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración A.C. (INEDIM), Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, A. C. (PRODESC), Centro de los Derechos del Migrante, Inc. (CDM) y Jornaleros SAFE.

²⁰ Guadalupe González González, Jorge A. Schiavon, *et al.*, *México, las Américas y el mundo 2012-2013. Política exterior: opinión pública y líderes*, México, CIDE, 2013, p. 108.

²¹ El primer curso en línea ofrecido en la presente administración por el Instituto Matías Romero (IMR) fue el relativo al uso de la Guía de procedimientos de protección consular, un manual operativo actualizado y editado por la DGPME. El diseño del curso en línea se hizo en colaboración con el IMR. En 2013 se realizaron cuatro ediciones del curso y se capacitó a más de cien personas, incluyendo personal de diversas delegaciones de la SRE.

evitaría así que personas interesadas pierdan tiempo valioso recurriendo a comisiones de derechos humanos o dependencias estatales donde, si bien pueden recibir atención, sus casos terminan siendo referidos a la DGPME.

En forma adicional a asuntos elementales de protección, el contacto con dicha red de delegaciones y oficinas estatales y municipales de atención a migrantes permite posicionar temas derivados de compromisos internacionales de México, de mandatos legales específicos y de consideraciones presupuestales del Congreso de la Unión, tales como la igualdad entre mujeres y hombres, y la atención al público con una perspectiva de equidad de género.²²

A nivel federal, se colabora en el diseño, la elaboración y la difusión de contenidos con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que opera un portal electrónico sobre mujer migrante con recursos del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres PROIGUALDAD 2013-2018,²³ que también atiende una de las estrategias transversales del PND: la perspectiva de género.

El marco arriba descrito complementa esfuerzos de protección de la Cancillería presentes desde hace varios años, como las campañas para evitar muertes por intentos de cruce indocumentado a través de zonas desérticas de la frontera sur de Estados Unidos, y aporta canales y actores adicionales de difusión y socialización de contenidos.²⁴

²² SRE, *Normas para la ejecución de los programas de protección a mexicanos en el exterior (Versión 2)*, diciembre de 2011, p. 48 y ss., disponible en <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/dgpme/normas/norm.pdf> (fecha de consulta: 8 de junio de 2014). En 2013 se llevó a cabo el “Taller de vinculación sobre protección y atención a familias migrantes”, con la participación de las delegaciones estatales de la Cancillería, oficinas estatales de atención a migrantes y representantes de OSC. En 2014 se mantenía este esfuerzo a través de seminarios regionales de capacitación realizados en Veracruz y Michoacán.

²³ Véase <http://mujermigrante.mx/>.

²⁴ En 2013, la Cancillería, junto con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, instrumentó la campaña “Cruzar sin documentos te lleva por caminos peligrosos”. Véase DGPME, “Riesgos de cruce”, en <https://www.sre.gob.mx/proteccion-consular/index.php/proteccion-preventiva/riesgos-de-cruce> (fecha de consulta: 1 de junio de 2014).

Del Proceso de Puebla al Foro Consular Global. “Lo consular” en lo multilateral

Hay asuntos, como niñez migrante no acompañada, personas migrantes en tránsito y en retorno, o su contribución a las sociedades de destino, entre otros, cuya complejidad y repercusiones en materia de política exterior rebasan el ámbito de la asistencia y protección consular, pero cuyo tratamiento en foros multilaterales no puede prescindir de los aportes del personal de las cancillerías encargado de su seguimiento cotidiano.

En 1996, el Proceso Puebla o Conferencia Regional de Migración (CRM) sentó bases para un diálogo sobre el tema en el marco del desarrollo económico y social de la región, con la participación no sólo de países de origen, sino de tránsito y destino como México, Estados Unidos y Canadá.²⁵ En las deliberaciones, algunos de los retos coyunturales de entonces (por ejemplo, el pico de la intensidad migratoria entre México y Estados Unidos) cedieron su lugar a temas operativos, como los acuerdos de repatriación de México con América Central, o temas difíciles de consensuar como la definición y el tratamiento de flujos migratorios mixtos (que incluyen refugiados).

En vísperas de la XIX CRM (Nicaragua, 24-27 de junio de 2014), el gobierno estadounidense había considerado como “crisis humanitaria” la situación en torno a la niñez migrante no acompañada, procedente de América Central, que permanece en centros de detención migratoria de ese país, proyectada en unos cuarenta mil eventos (persona detenida una o más veces) para 2014 y en más de cien mil para 2015.

²⁵ La Conferencia Regional de Migración (CRM) es uno de los resultados concretos de la cumbre de presidentes denominada Tuxtla II, efectuada en febrero de 1996. Se celebró la primera reunión en marzo de ese mismo año en la ciudad de Puebla, México. Se contó también con la participación de Canadá y Estados Unidos, con el fin de dialogar de manera constructiva sobre uno de los fenómenos sociales más sensibles y complejos que enfrenta la comunidad internacional y particularmente los gobiernos y sociedades de la región. Los países miembros de la CRM son: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Véase CRM, “La Conferencia Regional sobre Migración o Proceso Puebla”, en <http://www.crmv.org/Descripcion.htm> (fecha de consulta: 1 de junio de 2014).

Las instancias de la CRM, desde la Red de Funcionarios de Enlace de Protección Consular hasta las reuniones de trabajo a nivel viceministerial, pueden aportar el foro ideal, por su calidad y profundidad técnica y política, para avanzar en una verdadera solución regional a un problema que involucra a personas vulnerables de varios de sus países en territorio de otro también miembro.

Un conector importante de este foro regional con lo multilateral es el seguimiento al Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo (DAN) de Naciones Unidas, donde la CRM presentó en 2006 un documento sobre su experiencia como proceso consultivo.²⁶ Un año después, el DAN comenzó a albergar “discusiones sobre los vínculos entre migración y desarrollo, pero sus conclusiones y recomendaciones no se han traducido en políticas públicas”.²⁷

El DAN, celebrado en Nueva York los días 3 y 4 de octubre de 2013, sirvió para que la delegación mexicana reposicionara dicho tema. Lo anterior fue posible debido al sólido sustento derivado de las reformas constitucionales de 2011 en materia de derechos humanos, el nuevo marco de política migratoria y la elaboración del Programa Especial de Migración. Este último incluye el enfoque para tratar las causas y los efectos de la migración contemporánea desde la corresponsabilidad, “en el que la participación de los países de la región centroamericana, como del norte de América, resulta fundamental”.²⁸ De hecho, en los últimos dieciocho meses los trabajos multilaterales en la materia han procurado que desde los Estados, la sociedad civil y las organizaciones internacionales se aseguren de que la agenda de desarrollo internacional post-2015 reconozca la migración como una fuerza impulsora del desarrollo humano.²⁹

²⁶ Elizabeth Cubías y Luis Monzón, “La Conferencia Regional sobre Migración o Proceso de Puebla como proceso consultivo regional”, UN/POP/EGM-MIG/2005/03, 17 de noviembre de 2005, disponible en http://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/10/PO3_LMonzon.pdf (fecha de consulta: 8 de junio de 2014).

²⁷ SRE, “México frente al fenómeno migratorio...”, p. 2.

²⁸ *Idem*.

²⁹ Fredrik Reinfeldt, “Discurso del primer ministro de Suecia, Fredrik Reinfeldt, en la inauguración del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo”, Estocolmo, 14 de mayo de 2014”;

En aras de mantener este enfoque y de institucionalizar la perspectiva de protección a migrantes, la delegación mexicana que asistió al Foro Mundial de Migración y Desarrollo, en Estocolmo, Suecia, del 14 al 16 de mayo de 2014, también incluyó la participación de la DGPME.³⁰

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sirvió en marzo de 2014 para propiciar una participación en el evento paralelo titulado “Hijos de padres sentenciados a pena de muerte”, donde representantes de los Estados copatrocinadores Bélgica, Noruega y Montenegro, así como OSC, valoraron la presentación detallada de la experiencia de México, que servirá para que países con nacionales en situaciones semejantes desarrollen iniciativas propias, teniendo como referente el modelo mexicano.³¹ Esta actividad ocurrió semanas después de la ejecución en Texas del con-nacional Edgar Tamayo y días antes de la aplicación de la misma pena a Ramiro Hernández Llanas (9 de abril de 2014).

El Foro Consular Global, FCG (Global Consular Forum)

Del 3 al 5 de septiembre de 2013 se llevó a cabo en Wilton Park, Reino Unido, la primera conferencia internacional de altos funcionarios encargados de temas consulares (*Senior Consular Officers*), en la que participaron representantes de 22 países,³² el Servicio de Acción Externa de la Unión

Victoria de Suecia, “Discurso de la princesa heredera Victoria en la inauguración del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo”, Estocolmo, 14 de mayo de 2014, disponible en <http://www.kungabuset.se/kungafamiljen/bkbkronprinsessanvictoria/tal/kronprinsessantal/bkbkronprinsessanvictorialstaldinwigningenavglobalforumonmigrationanddevelopment.5.3c77b02114527aa7e2616b05.html> (fecha de consulta: 23 de junio de 2014).

³⁰ En el Foro Mundial de Migración y Desarrollo (FMMD) la directora de la Plataforma Internacional de Cooperación sobre Migrantes Indocumentados presentó las conclusiones del Foro de Sociedad Civil (que sesionó los dos días anteriores a la inauguración del evento). La directora general de Protección a Mexicanos en el Exterior, Reyna Torres Mendivil, se integró a la delegación mexicana en las actividades oficiales del FMMD.

³¹ Participó el director general adjunto de Protección de la DGPME, Euclides Del Moral Arbona.

³² Además de los siete países del comité directivo (CD), participaron directores generales o equivalentes de protección consular de Alemania, Arabia Saudita, Costa Rica, China,

Europea y académicos para analizar diversos temas relativos a la práctica contemporánea en materia de atención a connacionales en el exterior, incluido el uso de nuevas tecnologías, manejo de crisis y expectativas públicas, derecho de familia, marco jurídico internacional, y nuevas demandas y necesidades de servicios en el contexto de la globalización.

La actividad fue coorganizada y coauspiciada por México junto con Australia, Canadá, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido y Países Bajos, a través de un comité directivo que definió la agenda, participantes y la creación de una red de académicos que preparó un diagnóstico *ad hoc* para la conferencia, que se enmarcó en el I Aniversario de la CVRC.

Para orientar los trabajos, una red de académicos preparó un diagnóstico basado en insumos especializados que proporcionaron 22 países, y cuya parte sustantiva señala aquello que “*más* define el panorama consular: más viajeros, más trabajadores extranjeros, más escrutinio, casos más complejos, más emergencias, más destinos exóticos, y más expectativas de servicio oportuno y personalizado. La tecnología es un nuevo factor de mayor importancia, empoderando a los gobiernos, pero también energizando más al público”.³³

En ocho sesiones de trabajo se examinó el estado actual de los respectivos servicios consulares y de protección en los países participantes, con miras a desarrollar iniciativas de cooperación en materia de capacitación, intercambio de mejores prácticas, consultas informales a través de la red de contactos propiciada por esa primera reunión, y cooperación recíproca en el terreno durante futuras emergencias internacionales, así como el desarrollo de una red de investigación.

Estados Unidos, Filipinas, Francia, Ghana, Japón, Kenia, Nueva Zelandia, Perú, Suecia, Turquía y Vietnam. Se procuró una representación regional equilibrada y cada miembro del CD convocó a cuando menos un país. Entre los académicos se incluyó al mexicano J. A. Schiavon del CIDE, así como a otros investigadores del Munk Center de Toronto; de la Universidad de Lovaina de Bélgica; del Netherlands Institute of International Relations, “Clingendael”, y de la Universidad Yonsei de Seúl.

³³ Véase Wilton Park, “Consular Forum: Contemporary Consular Practice – Trends and Challenges (WP1258)”, en https://www.wiltonpark.org.uk/conference/wp1258/#conference_introduction (fecha de consulta: 1 de junio de 2014).

Luego de Wilton Park, el trabajo del FCG se mantiene a través de teleconferencias mensuales y por medio de subgrupos de trabajo que exploran iniciativas concretas de acción sobre: a) manejo de emergencias, tecnología y vinculación con el sector privado, y b) diáspora y trabajadores migrantes. Sus hallazgos y perspectivas prácticas de cooperación se presentarán en el segundo foro que se celebrará en abril de 2015.

La participación de México en el FCG permitió calibrar el estado de las prácticas y programas de nuestro país, centradas por volumen y recursos en Estados Unidos, a fin de seguir desarrollando iniciativas en áreas donde se requiere mayor presencia de “lo consular”, como, por ejemplo, la promoción entre población mexicana de una cultura de viajero responsable a través de herramientas como el Sistema de Registro de Mexicanos en el Exterior (SIRME), avisos y alertas de viaje, y fortalecimiento de protocolos de atención de emergencias—incluida la eventual creación de un centro de crisis en la Cancillería.

Esta experiencia multilateral complementa por otra parte la labor mexicana en el seno de la Alianza del Pacífico, con cuyos países se suscribió, en febrero de 2014, un acuerdo para el establecimiento de medidas de cooperación en materia de asistencia consular para connacionales de los Estados Miembros.³⁴

Conclusión

El trabajo interinstitucional en México, el diálogo y la cooperación con OSC y la exposición en foros multilaterales, aunada al enriquecimiento de la práctica consular cotidiana, redundarán en mejores marcos de protección en beneficio de la población mexicana que participa en el fenómeno migratorio y, en paralelo, ayudará a fortalecer la gobernanza de la migración en y desde nuestro país.

³⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, “Cancilleres de la Alianza del Pacífico suscriben acuerdo de cooperación consular”, en <http://www.minrel.gob.cl/cancilleres-de-la-alianza-del-pacifico-suscriben-acuerdo-de-cooperacion-consular/minrel/2014-02-10/204629.html> (fecha de consulta: 1 de junio de 2014).

En la atención de casos de personas vulnerables se seguirá ampliando la gama de herramientas para detectar y prevenir contextos de riesgo, o impartir asistencia y protección consular en las mejores condiciones posibles. Pero también será posible ampliar el alcance de la protección a otras poblaciones, incluso antes de que inicien un viaje al extranjero, sea como turista, persona de negocios o trabajador migrante, a través del continuo aprendizaje e intercambio de experiencias con países de diversas tradiciones jurídicas, pertenencias geográficas y modelos de atención ciudadana en el exterior.

Para ello será fundamental una óptima coordinación al interior de la Cancillería que reconozca la transversalización de la perspectiva de protección consular, tal como la definió el espíritu de la reforma de la ley de 2002, en los ámbitos multilateral, regional y bilateral, y articularla al esfuerzo de política exterior en el que, además de promover la prosperidad y la seguridad del país, se encuentra el mandato indiscutible de velar por el cabal respeto de los derechos de los mexicanos en el exterior.