

# Diplomacia consular “todo terreno”: prevención y respuesta ante crisis en el exterior

## *“All Terrain” Consular Diplomacy: Prevention and Crisis Response Abroad*

Euclides Del Moral Arbona

Dirección General Adjunta de Protección, SRE  
*edelmoral@sre.gob.mx*

Sandra Mendoza Durán

Dirección de Protección para Estados Unidos de América, SRE  
*smendozad@sre.gob.mx*

Joaquín Pastrana Uranga

Dirección de Protección en el Resto del Mundo, SRE  
*jpastrana@sre.gob.mx*



### **Resumen:**

Con base en el análisis de las condiciones actuales, los autores muestran la necesidad de contar con una política de Estado dirigida a atender a las comunidades mexicanas en el exterior durante situaciones de emergencia. El punto de referencia es la experiencia acumulada por la Cancillería mexicana, misma que permite proponer una serie de medidas concretas para proporcionar una más amplia protección consular.



### **Abstract:**

Based on the analysis of the reigning conditions, the article shows the need for a public policy aimed to the attention of Mexican nationals involved in emergencies abroad. The point of departure is the experience accumulated by the Mexican Foreign Ministry, which enables to propose a series of measures to provide broader consular protection.



### **Palabras clave:**

Diplomacia consular, migración, crisis en el exterior, protección consular.



### **Key words:**

Consular diplomacy, migration, crisis abroad, consular protection.

# Diplomacia consular “todo terreno”: prevención y respuesta ante crisis en el exterior

*Euclides Del Moral, Sandra Mendoza  
y Joaquín Pastrana*

With the evolution of international society and the needs of its citizens, the consular function has thus been shown to possess an almost chameleonic quality, a flexibility that overrides diplomacy's proverbial adaptability to change.

JAN MELISSEN, *Consular Affairs and Diplomacy*.

## Introducción

Las recurrentes crisis económicas, los conflictos sociales y los cambios ambientales, aunados al incremento de la movilidad migratoria en el mundo, presentan un nuevo reto para los gobiernos nacionales respecto a la atención de sus ciudadanos en el extranjero durante situaciones de emergencia. La generalización de las redes sociales, la prensa por Internet en tiempo real y nuevas organizaciones pro humanitarias no gubernamentales crean, ante la sociedad, la expectativa de que recibirán una respuesta rápida y efectiva por parte de sus gobiernos.

En ese contexto, nuestro país se ha propuesto actuar con responsabilidad global y seguir desarrollando la protección consular de sus nacionales en el extranjero. Lo anterior recae en buena medida en el trabajo realizado por las áreas consulares, en particular por la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior (DGPME) que, entre otros temas, durante las emergencias declaradas es responsable de:

- Atender a los connacionales afectados en coordinación con las Representaciones Diplomáticas y Consulares de México en el Exterior (RME).
- Otorgar respuesta a personas en México que solicitan localizar a familiares fuera de México.
- Elaborar listas de los servicios otorgados tanto en México como en el extranjero.
- Redactar informes sobre la situación para instancias superiores en la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Responder las solicitudes de información presentadas por los medios de comunicación.
- Mantener guardias de 24 horas.

No obstante el buen trabajo realizado y la experiencia adquirida durante los últimos años en las emergencias que tuvieron lugar en Estados Unidos, Chile, Haití, Norte de África y China, entre otros, resulta imprescindible diseñar acciones de política pública que permitan coordinar la respuesta gubernamental y atender de la forma más expedita posible las necesidades de asistencia y protección consular en el exterior.

Con base en las experiencias recientes (véase Cuadro), a continuación se hace un recuento de lo que la práctica señala como la ruta crítica a seguir por parte de las RME, en coordinación con la Cancillería, en especial la DGPME, en el manejo de crisis y emergencias, al tiempo que se señalan las áreas de oportunidad y mejora.

## **La experiencia de atención a connacionales durante crisis en Estados Unidos**

Por el considerable tamaño de nuestra diáspora en Estados Unidos, el personal del Servicio Exterior Mexicano (SEM) adscrito en ese país ejemplifica cotidianamente la intrincada y permanente coexistencia entre la diplomacia y la labor consular: la primera apuntalando a la segunda y la segunda socializando a la primera y dándole sustancia. El largo “maridaje” entre

Casos extraordinarios de protección consular atendidos en años recientes por la DGPME y las representaciones de México en el exterior	
Crisis	Acciones emprendidas
Influenza AH1N1 (abril-mayo de 2009)	Se atendió a 606 connacionales en América Latina, 270 en Asia, siete en África, dos en Oceanía y uno en Europa. Los mexicanos recibieron protección consular de la siguiente manera: asistencia a 606 mexicanos afectados por la suspensión de vuelos, apoyo económico directo a 162 connacionales, repatriación de 144 personas, gestiones ante autoridades y líneas aéreas para que se respetaran las reservaciones de vuelo, apoyo económico a familias para alojamiento y alimentación, asesoría para denunciar acciones discriminatorias contra mexicanos.
Terremoto en Haití (enero de 2010)	La DGPME recibió 153 solicitudes de localización de familiares, se repatrió a 38 mexicanos y, como parte de la ayuda humanitaria, se recibió a 800 haitianos.
Terremoto en Chile (febrero de 2010)	Se recibieron 667 solicitudes de localización de personas y se repatrió a 157 mexicanos.
Suspensión de vuelos a causa de volcán islandés Eyjafjalla (abril de 2010)	Se otorgó asistencia a 32 grupos escolares varados en Gran Bretaña. Además, se apoyó a 127 connacionales en otros países afectados.
Terremoto en Japón (marzo de 2011)	Se recibieron 838 solicitudes de localización de familiares, se repatrió a 85 mexicanos y se apoyó en la evacuación de 14 extranjeros.
Crisis política en Egipto (enero-febrero de 2011)	Se recibieron 163 solicitudes de localización, se repatrió a 48 mexicanos y se ofreció ayuda humanitaria a 12 extranjeros.
Crisis política en Libia (febrero de 2011)	Se localizó a 38 personas y se repatrió a 36 mexicanos.
Huracán Sandy (octubre de 2012)	Se brindó apoyo económico a 362 familias, equivalente a 1102 individuos, además de la labor de reposición de documentos de nacionalidad, como pasaportes y matrículas consulares.

lo diplomático y lo consular en la experiencia mexicana se ha traducido, entre otras cosas, en que el ejercicio de por lo menos dos años de labor consular sea un requisito para el ascenso de los miembros de la rama diplomático-consular.

La asistencia y protección a nuestros nacionales es parte fundamental de nuestra labor consular, que en forma constante se ve obligada a desafiar sus alcances y límites. Cada día nuestra red de consulados en Estados Unidos atiende miles de casos de protección y asistencia consular;<sup>1</sup> sale de sus sedes para acercarse a nuestros ciudadanos y se entrena para brindar una respuesta rápida ante prácticamente cualquier situación que ponga en un mayor estado de vulnerabilidad a nuestra población en ese país, incluyendo cambios en la política migratoria y distintos tipos de contingencia, los siniestros y los desastres naturales inclusive.

La protección consular que llevan a cabo los consulados de México en los Estados Unidos de América tienen importantes peculiaridades ya que:

- Hay 11 millones de personas nacidas en territorio mexicano, de las cuales aproximadamente cincuenta por ciento se encuentra de manera indocumentada.
- México cuenta con 51 representaciones consulares en la Unión Americana —la red consular más grande en el mundo de un país en el territorio de otro—, distribuidas en las regiones donde la comunidad mexicana es más numerosa.
- Los consulados de México en Estados Unidos cuentan con una amplia experiencia en las tareas de protección consular y con el personal experimentado.
- Alta especialización de las agencias encargadas de atender a la población durante desastres naturales a nivel federal, estatal y municipal.
- Alto nivel de interacción de cada consulado con las autoridades encargadas de situaciones de emergencia.

La experiencia en el manejo de emergencias de la red consular de México en Estados Unidos ha sido gradualmente perfeccionada y puesta a prueba durante desastres naturales recientes como el huracán Sandy en

<sup>1</sup> Más de 183000 casos de protección y asistencia consular registrados en la base de datos del Sistema Integral de Protección en el año 2013. Véase "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).

Nueva York, en octubre de 2012, o los recurrentes tornados en estados como Arkansas, Oklahoma y Misisipi. También, la “presencia” consular en eventos como las explosiones ocurridas en el Maratón de Boston de 2013 —desastre antropogénico que no causó víctimas mexicanas— permitió mantener una comunicación fluida con competidores participantes y sus familias a través de redes sociales. En ocasiones, esta labor no queda exenta de reconocimiento. En abril de 2014, el Consejo de la Ciudad de Nueva York reconoció públicamente al Consulado General de México en esa ciudad el apoyo que brindó a las víctimas y a los damnificados de la explosión ocurrida en un edificio en East Harlem en marzo de ese mismo año.

### *Acciones prácticas de protección consular*

Los consulados fungen como puente de comunicación a fin de abatir el temor y la desinformación entre la comunidad mexicana indocumentada. La relevancia de la intervención de la red consular mexicana radica en que los consulados son interlocutores de primer orden con nuestra comunidad para alertarla sobre peligros, replicar advertencias en idioma español y transmitir mensajes cruciales antes, durante y después de la emergencia.

El gobierno federal de Estados Unidos ha destacado el importante papel que la red consular mexicana tiene para transmitir un mensaje confiable para que la población pueda acudir a albergues y solicitar, en su caso, los beneficios económicos correspondientes, sobre todo, a sabiendas de que una importante porción de esa población es indocumentada. Resulta relevante la interacción entre la red consular y el Servicio de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés), para diseminar el mensaje de que no se aplicarán las leyes de deportación en el lugar afectado, mientras dure la contingencia.<sup>2</sup>

De igual manera, la red consular mexicana en Estados Unidos normalmente realiza acciones subsidiarias con la finalidad de suplir las restricciones

<sup>2</sup> Mary Giovanoli, “DHS Says Safety Before Enforcement in the Face of Hurricane Isaac”, en Observatorio de Legislación y Política Migratoria, 28 de agosto de 2012, disponible en <http://observatoriocolef.org/Noticia/569> (fecha de consulta: 6 de junio de 2014).

que tiene la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias en Estados Unidos (FEMA, por sus siglas en inglés) en cuanto a entrega de ayudas económicas (restringidas por la condición migratoria de los afectados).

Como en el caso del huracán Sandy, la asistencia consular usualmente se realiza desde los días previos a la llegada del meteoro, y puede incluso extenderse varios meses después. En el caso de Sandy, las acciones desplegadas excedieron la tradicional noción de la labor consular: se enviaron mensajes de prevención a través de todos los medios de comunicación disponibles; se establecieron canales de contacto permanentes con líderes comunitarios en los estados afectados; brigadas de personal consular recorrieron las calles de las zonas afectadas para localizar familias mexicanas en situación de vulnerabilidad; se elaboró un censo de mexicanos damnificados o lesionados, y se otorgaron ayudas económicas de emergencia, que, en este caso, sumaron aproximadamente medio millón de dólares. Además, se privilegió a personas que, como ya se destacó, no eran elegibles para recibir la ayuda de FEMA.

Durante emergencias de gran magnitud, la red consular mexicana, en coordinación con la DGPME, cuenta con la capacidad de habilitar un centro de llamadas gratuitas, exclusiva para servicios de protección, que opera desde Tucson, Arizona; también, la de instalar una sede alterna del consulado que, además de los servicios de protección y asistencia consular, cuente con una ventanilla de salud, como sucedió en el caso de Nueva York, en el cual se operó por algunos días desde un centro comunitario en Paissac, Nueva Jersey.

En los estados donde ocurren tornados, los consulados de México en Little Rock, Nueva Orleans y Omaha, entre otros, llevan a cabo recurrentes campañas de protección preventiva. Lo anterior con el objetivo de que nuestras comunidades sepan cómo protegerse en la temporada de tornados, cuenten con un plan familiar de emergencia y tengan a la mano la información de contacto de su consulado y de las oficinas encargadas de atender emergencias en las zonas donde residen.

En caso de un tornado, el personal consular se desplaza a la zona de desastre para proporcionar de manera inmediata la asistencia necesaria, que incluye ayuda económica y la canalización a otras instancias gubernamentales.

mentales y organizaciones de la sociedad civil que puedan brindar apoyos diversos. Asimismo, se reitera el mensaje de que las agencias de manejo de emergencias otorgan ciertas ayudas sin importar la situación migratoria de la persona que la solicita.

En este sentido, como reconocimiento a la solidez de la red consular mexicana en materia de asistencia y protección consular a su población en Estados Unidos, el gobierno federal de este país convocó en marzo de 2014 a México como actor líder y relevante en el manejo de emergencias al National Exercise Program, celebrado en Anchorage, Alaska. El evento se realizó con motivo del 50 aniversario del terremoto de magnitud de 9.2 en la escala de Richter, que hubo en esa ciudad y que provocó tsunamis en áreas remotas del Océano Pacífico. En este mismo año, el Consulado General de México en Boston fue invitado a formar parte de los esfuerzos de prevención con motivo de la versión anual del Maratón, que puso en marcha la Agencia de Manejo de Emergencias del Estado de Massachusetts (MEMA, por sus siglas en inglés).

La participación en ejercicios como los anteriormente descritos constituye una prueba de la inmediatez de respuesta de la red consular y su capacidad de coordinación con las autoridades federales, estatales y locales. Además, sirve de puente, no sólo con la comunidad mexicana sino en general con la hispana, para transmitir mensajes clave durante una emergencia.

## **Experiencias, logros y aspectos perfectibles en la atención de crisis y emergencias**

A la exhaustiva pero fluida labor de protección consular hacia nuestra comunidad en Estados Unidos, que en buena parte es posible gracias a la fortaleza institucional para la atención de desastres en ese país, se contraponen la sinuosa tarea a la que se han enfrentado algunas de nuestras representaciones en otros países, que prácticamente han sufrido colapsos institucionales temporales con el advenimiento de crisis políticas o emergencias naturales; el caso más dramático fue el terremoto de 2010 en Haití.

Con una sede diplomática que sufrió daños considerables por el sismo y ante la inminente incapacidad del gobierno de Haití para responder al tamaño de la emergencia, nuestra Cancillería desplegó personal adicional a la zona de desastre y facilitó el libre tránsito de los aviones del Ejército mexicano que durante semanas llevaron ayuda humanitaria y trasladaron a México a personas, tanto mexicanas como haitianas, a quienes se brindó albergue, atención médica y alimentación.

La Cancillería ha llevado a cabo una labor efectiva de orientación, asistencia y localización de los mexicanos residentes en los países afectados durante crisis y emergencias recientes. En los últimos cinco años ha repatriado a 508 personas, sin contar las numerosas solicitudes de localización de los familiares desde México, y ha otorgado ayuda humanitaria a 826 extranjeros, la gran mayoría, durante el terremoto en Haití.

No obstante los logros registrados, las crisis invariablemente ponen en evidencia nuestras principales debilidades, al tiempo que brindan lucidez y creatividad para encontrar soluciones. Entre las primeras destacan la falta de oportunidad con la que se toman algunas medidas y la necesidad de improvisar, porque no hay un plan preconcebido y adaptado a las circunstancias de cada país. Asimismo, la ausencia de mecanismos de coordinación al interior de la Cancillería provoca que se dupliquen esfuerzos, que se despachen instrucciones contradictorias a las RME en los países afectados, y que incluso se ejerzan más recursos económicos de los que la situación verdaderamente exige.

En cuanto a las oportunidades de mejora, podrían considerarse las siguientes propuestas:

## I. Grupo Ejecutivo para la atención de emergencias

Con el fin de mejorar la atención que la SRE brinda a los mexicanos en el exterior durante desastres naturales o conflictos sociales, sería de extrema utilidad crear un grupo de respuesta rápida integrado por representantes de diferentes áreas de la Cancillería, que garantice una atención oportuna, eficiente y adecuada a las particularidades de cada emergencia. El Grupo Ejecutivo estaría a cargo de coordinar y organizar las acciones de

asistencia que se brinden durante la emergencia tanto a quienes integran la comunidad mexicana en el exterior, como a sus familiares en México.

Las funciones del Grupo Ejecutivo incluirían la elaboración de un plan de acción preventivo que contemple la distribución de tareas y acciones, así como el modo de ejecución durante una emergencia. El Grupo también podría convocar hasta dos grupos ampliados (que involucren a otras áreas, entidades y actores relevantes) para definir acciones inmediatamente posteriores a la atención de la crisis.<sup>3</sup> Además, estaría encargado de llevar a cabo simulacros y de interactuar con otras dependencias del gobierno federal que pudieran aportar elementos en ciertas circunstancias. Incluso, con el fin de institucionalizar medidas que garanticen una atención adecuada a las comunidades mexicanas en situaciones de crisis en el exterior, el Grupo podría elaborar propuestas de iniciativas de ley que el Poder Legislativo pudiera sancionar.

## II. Centro de Manejo de Crisis y Emergencias

Convenría explorar la creación de un grupo intersecretarial, asociado con la eventual operación de un centro de crisis y emergencias de la Cancillería, en el que participarían las secretarías de Gobernación, de Defensa Nacional, de Marina y de Salud, entre otras. Este centro se encargaría de definir protocolos para situaciones internacionales más complejas, por ejemplo, evacuar a mexicanos desde ciertas regiones, así como atender a extranjeros que por razones humanitarias requieran ser trasladados a

<sup>3</sup> Se propone que el Grupo Ampliado en la Fase 1 incluya personal de alguna de las cuatro direcciones generales con competencia en temas políticos (Dirección General para Europa, Dirección General para Asia-Pacífico, Dirección General para África y Medio Oriente, Dirección General para América Latina y el Caribe o Dirección General para América del Norte), según sea necesario, así como de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, y de la Dirección General de Programación, Operación y Presupuesto. En cuanto al Grupo Ampliado en la Fase 2, siempre dependiendo de las necesidades *ad hoc* y el perfil de la emergencia, se convocaría al propio secretario de Relaciones Exteriores y a la o las subsecretarías correspondientes, así como a la Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo (Amexcid), la Oficialía Mayor y la Dirección General de Coordinación Política. DGPME, “Centro de crisis. Organigrama”, documento interno de trabajo, 21 de marzo de 2014.

territorio mexicano, toda vez que la Cancillería, por sí sola, no cuenta con recursos, ni infraestructura ni capacidad de respuesta necesaria para este tipo de eventos.

En virtud de los retos actuales para satisfacer las crecientes demandas de servicios en favor de los mexicanos en el extranjero, en particular en situaciones de emergencia, es necesario que el Poder Legislativo se sume a los esfuerzos para la creación de un andamiaje legal que institucionalice aspectos como el económico, político, organizativo, e incluso de difusión. En esos rubros, el Congreso de la Unión podría realizar importantes aportaciones y coadyuvar al establecimiento de una política de Estado.

### III. Plan de Acción en caso de crisis y emergencias de las RME

Un elemento fundamental para atender emergencias en el exterior es fortalecer la capacidad de respuesta de las RME, sobre todo en aquellas regiones donde los desastres naturales son frecuentes o se registra inestabilidad política y social. Con este propósito, cada una debe contar con un plan de acción que contenga las particularidades del país receptor (tipo de fenómenos naturales que afectan su territorio, posibilidades de que ocurran, así como la situación política que en él prevalece),<sup>4</sup> las medidas que las autoridades locales contemplen en cada una de las posibles situaciones previstas, una distribución de las tareas que cada funcionario debe desempeñar, una lista de compañías con capacidad técnica para trasladar a un grupo de personas a otro país —navieras, aerolíneas, autobuses—, así como los posibles costos. Este plan debería ser compartido con los cónsules honorarios de la circunscripción para que también contemplen acciones de protección a la comunidad en caso de ser necesario.

Un aspecto indispensable en las labores de prevención es el trabajo que las RME llevan a cabo con la comunidad mexicana. En ese sentido, a los

---

<sup>4</sup> Sobre este tema y a raíz del paso del huracán Katrina por Nueva Orleans, Estados Unidos, se han desarrollado nuevas doctrinas en materia de Protección Civil. Véase Centro de Relaciones Civiles-Militares (CCMR) "Taller sobre Administración Interagencial de Desastres. México, D. F., 6-10 de agosto de 2012", documento de trabajo.

connacionales se les debe informar con todo detalle respecto a las acciones que los funcionarios mexicanos emprenderían en caso de una emergencia —quién estará encargado de qué, a dónde dirigirse para obtener orientación—, así como los aspectos que deben cuidar como: mantener sus documentos de identidad vigentes y en un lugar accesible, acordar un plan de acción familiar y determinar a quiénes se evacuaría en caso de necesidad. De ser posible, sería de gran utilidad llevar a cabo simulacros, organizar entre los mexicanos de la región una red de comunicación, y nombrar voluntarios que pudieran colaborar con el personal diplomático o consular para brindar ayuda en ciudades donde no haya una representación mexicana.

#### IV. Sistema de Registro para Mexicanos en el Exterior

Mención especial merece el esfuerzo que, en sintonía con las experiencias de otros países, México ha realizado para conminar a sus ciudadanos a registrar de manera voluntaria su residencia o planes de viaje al exterior, a fin de brindarles auxilio en caso de una emergencia. Para ello, es fundamental intensificar a nivel nacional las campañas que promuevan el Sistema de Registro para Mexicanos en el Exterior (SIRME).

En este programa informático que funciona desde 2011, los mexicanos que residen de manera permanente o viajan temporalmente al extranjero pueden introducir en forma voluntaria sus datos generales y de contacto durante su estancia fuera del país. Lo anterior es de suma importancia para la seguridad de los usuarios, pues nuestras RME tienen así la oportunidad de alertarles en caso de problemas y de ubicarlos cuando sea necesario. En casos de emergencias recientes, el SIRME ha probado su efectividad y ha merecido comentarios favorables de los usuarios.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Cuando surge una emergencia de relevancia como un terremoto, desde la DGPME se envía un correo electrónico a las personas registradas en el SIRME, en el que se da alerta y se proporcionan los datos de contacto de la embajada o consulado, así como recomendaciones prácticas. Hasta el 23 de junio de 2014, el SIRME contaba con más de veinte mil registros; España, Estados Unidos, Reino Unido, Colombia, Francia, Brasil, Canadá, China, Alemania y Chile son los países donde los mexicanos han mostrado mayor participación para proporcionar sus datos de residencia o planes de viaje.

## Conclusión

En la actualidad, la atención de los mexicanos en el exterior durante situaciones de crisis exige una política de Estado que tenga en cuenta la complejidad de la tarea y que garantice que se otorgue con profesionalismo, eficacia y oportunidad.

Como ha quedado demostrado, el papel que desempeña el personal de una embajada o consulado de México ante una emergencia dista de ser pasivo o de estar a la espera de instrucciones de la capital o de las autoridades del país receptor. En la actualidad, la alta expectativa de servicios de protección y asistencia consular por parte de la comunidad y la opinión pública requiere de una respuesta rápida, antes, durante y después de la emergencia.

Nuestra capacidad de atención siempre dependerá del nivel de infraestructura o la afectación a la misma causada ante la emergencia. No obstante, una constante del personal diplomático y consular es la plena disposición a atender a sus connacionales con la mayor oportunidad posible.

Nuestro límite siempre será puesto a prueba y mostrará su flexibilidad, ya no se diga ante un desastre o emergencia, sino incluso ante el error o la deliberada falla humana. Buscaremos más razones para demostrar que la responsabilidad del Estado para con sus ciudadanos no es sinónimo de paternalismo, al tiempo que continuaremos trabajando para crear una cultura del viajero responsable que, sin embargo, nunca podrá estar libre de que el azar lo sitúe en medio de una emergencia. Entonces —y para eso trabajamos— estaremos listos para dar la respuesta institucional que cada mexicano merece.