

# Diplomacia consular para el desarrollo humano: una visión desde la agenda democrática

## *Consular Diplomacy for Human Development: A Democratic Perspective*

Diego Alejandro de la Vega Wood

Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, SRE  
*ddelavega@sre.gob.mx*



### **Resumen:**

El artículo plantea una visión teórica que piensa a la diplomacia consular mexicana en su conjunto. Señala el impacto que sobre ésta debería tener la agenda democrática y busca dotarla de un armazón conceptual.



### **Abstract:**

This article proposes a theoretical understanding of Mexican consular diplomacy as a whole. It points out what the democratic agenda's impact on it should be, and tries to provide a conceptual framework for it.



### **Palabras clave:**

México, diplomacia consular, protección consular, democracia, desarrollo humano, derechos humanos, capacidades.



### **Key words:**

Mexico, consular diplomacy, consular protection, democracy, human development, human rights, capabilities.

# Diplomacia consular para el desarrollo humano: una visión desde la agenda democrática

*Diego Alejandro de la Vega Wood*

Este artículo, de manufactura predominantemente teórica, trata sobre la diplomacia consular mexicana y el impacto que sobre ésta debería tener la agenda democrática. Si bien esto no es de suyo malo, ciertamente podría dar la nota discordante en un medio que —como lo es el consular— se encuentra dominado por las perspectivas prácticas. Mi reciente incorporación al servicio diplomático de México me obliga a quitarme el sombrero ante la enorme experiencia acumulada por mis colegas en el trabajo con la gente. No obstante, pretendo hacer una modesta contribución desde el ámbito teórico, recordando ese adagio que señala que “no hay nada más práctico que una buena teoría”.

Por otro lado, por cuestiones de espacio, en este trabajo no se discutirán a fondo los elementos conceptuales que lo apuntalan; más bien se indicarán las fuentes de los que me parecen más importantes. La polémica sobre ellos quedará para otro momento. Me parece importante señalar que aunque mucho de lo que aquí se asienta proviene de mi experiencia laborando en la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior, en cuyo personal he encontrado no sólo las ideas sino la pasión por los temas aquí tratados, la responsabilidad sobre el contenido de este artículo es exclusivamente mía. Valga, pues, esta propuesta teórica como el inicio de un proceso de deliberación más amplio que, más que imponerse sobre la práctica, invite a un diálogo reflexivo para ayudar a enriquecer nuestra labor cotidiana.

## Breve nota sobre la diplomacia consular mexicana

A pesar de que se hable poco de ello,<sup>1</sup> México tiene una larga trayectoria en el campo de lo consular que se remonta hasta sus orígenes como nación independiente. En particular, como resultado de la guerra entre México y Estados Unidos, a mediados del siglo XIX, el cuerpo diplomático mexicano tuvo que desarrollar una sólida práctica para defender los derechos de una población que de la noche a la mañana se convirtió en extranjera en su propia tierra. En ese difícil capítulo de la historia mexicana hunde sus raíces una rica tradición consular, y es por ello que tiene un marcado cariz protector.<sup>2</sup> De hecho, es posible aseverar que el modelo consular mexicano encuentra su espina dorsal en la tarea de asistencia y protección consular.

La realidad es simplemente avasalladora: con una frontera de 3185 kilómetros de largo y 12 millones de personas nacidas en México que viven en Estados Unidos (alrededor de la mitad indocumentadas), el gobierno mexicano ha tenido que desarrollar un sofisticado esquema de atención a connacionales en el extranjero, que se ha consolidado internacionalmente como referencia.<sup>3</sup> Conocida en los pasillos de la Cancillería mexicana como el “tripié”, la labor consular de nuestro país se sustenta en tres

<sup>1</sup> Esto no es privativo de nuestro país. Como señalan Maaïke Heijmans y Jan Melissen, “quienes practican la diplomacia normalmente no tienen un concepto muy alto de los asuntos consulares. Ciertamente, en la mayoría de los países el ‘Servicio Cencienta’, como fue bautizado el trabajo consular por D. C. M. Platt, difícilmente es una plataforma de ascenso rápido en la carrera diplomática. Tampoco es que en los asuntos consulares se apele lo suficiente a quienes estudian diplomacia como para ameritar mucha atención o reflexión. No obstante, hay claros signos de que la marea está cambiando, al menos para quienes se dedican a la diplomacia” (“Foreign Ministries and the Rising Challenge of Consular Affairs: Cinderella in the Limelight”, La Haya, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael” [Reports and Papers], 6 de junio de 2006, p. 1, en <http://www.clingendael.nl/publication/rising-challenge-consular-affairs-cinderella-limelight> [fecha de consulta: 26 de mayo de 2014]). Traducción del autor.

<sup>2</sup> Véase Alexandra Délano, *Mexico and its Diaspora in the United States: Policies of Emigration since 1848*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011.

<sup>3</sup> Prueba de ello son las recurrentes solicitudes de otros Estados para compartir experiencias, y la presencia de México como uno de los miembros del *Steering Committee* del Foro Global Consular fundado en Wilton Park en octubre de 2013.

áreas de acción: documentación (expedición de documentos de identidad y actos notariales), protección consular (acciones de un gobierno en el territorio de otro Estado “para *salvaguardar los derechos y evitar daños y perjuicios indebidos* a la persona, bienes e intereses de sus nacionales en el extranjero”)⁴ y atención a las comunidades (empoderamiento y construcción de liderazgos).⁵

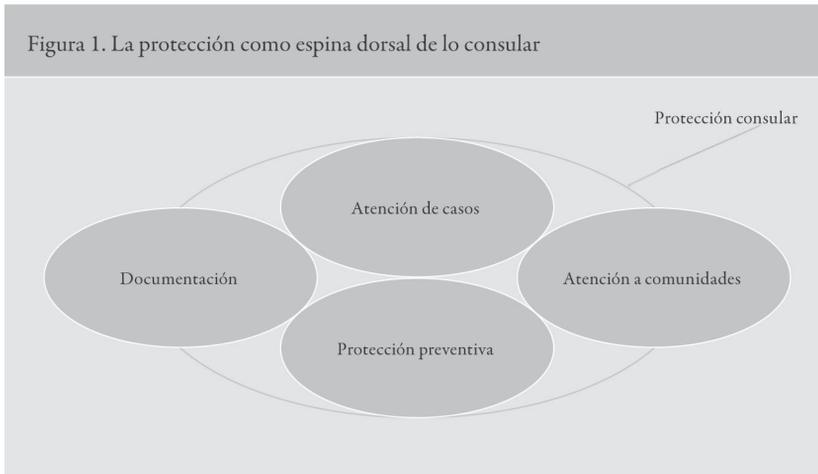
Este trípede de servicios se entiende mejor como un todo si se le articula desde una perspectiva de protección consular,⁶ enfocada en mitigar factores de riesgo que pudieran derivar en contextos de vulnerabilidad para los mexicanos en el extranjero (con especial énfasis en Estados Unidos). Vistos de este modo, los servicios consulares encuentran en la documentación la primera acción de protección, pues ayudan a garantizar el derecho básico a la identidad de las personas, indispensable para acceder a muchos otros derechos. Asimismo, la protección (vista desde una óptica preventiva) encuentra una continuidad natural en el desarrollo de competencias de los connacionales, fortalecimiento comunitario y consolidación de liderazgos entre su diáspora.⁷ De tal manera —desde el punto de vista de protección consular— se entiende mejor la lógica de servicio subyacente a la gran variedad de actividades que llevan a cabo los consulados de México.

⁴ Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior-SRE, “Protección de mexicanos en el exterior”, en <http://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/index.php/presentacion> (fecha de consulta: 26 de mayo de 2014).

⁵ Estas tres “patas” de la práctica consular están regidas por la Dirección General de Servicios Consulares (documentación), la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior (protección consular) y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (atención a comunidades).

⁶ La protección consular de México se hace por dos grandes vías: mediante políticas de protección preventiva (acciones informativas e interlocución con autoridades, principalmente) y la atención de casos en que los derechos o la integridad de la persona se encuentran en riesgo.

⁷ Sobre este último punto, existe un reporte del Migration Policy Institute sobre el trabajo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior. Véase Lauren Laglaron, *Protection Through Integration: The Mexican Government's Efforts to Aid Migrants in the United States*, Washington, D. C., Migration Policy Institute, 2010, disponible en <http://www.migrationpolicy.org/research/protection-through-integration-mexican-governments-efforts-aid-migrants-united-states> (fecha de consulta: 26 de mayo de 2014).

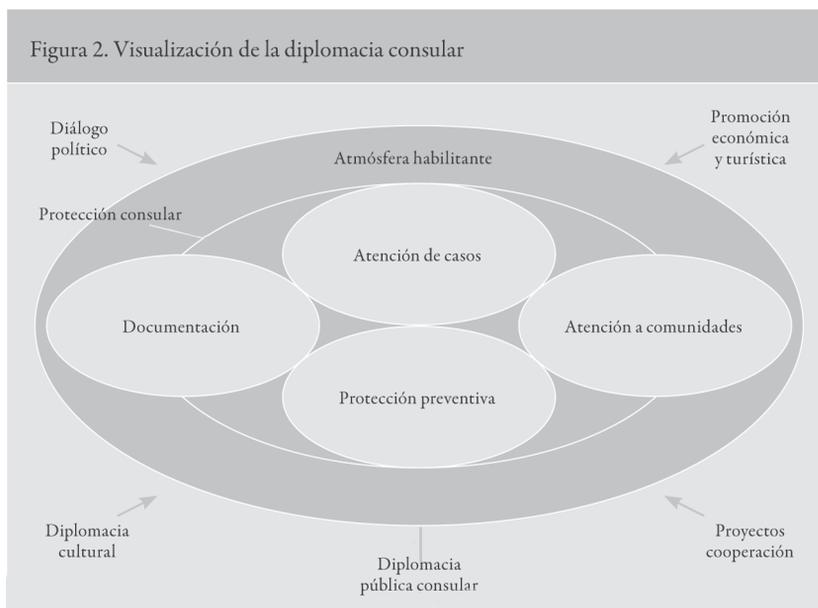


Fuente: Elaboración del autor

Ahora bien, hay un cuarto aspecto de lo consular que generalmente no se menciona, pero que resulta fundamental. Se trata de las labores de promoción de la imagen de México que las representaciones llevan a cabo por diversos medios: diálogo político subnacional, promoción comercial y turística, proyectos de cooperación y diplomacia cultural, entre otras. De todas estas acciones resulta un esfuerzo de diplomacia pública que, posicionando una imagen virtuosa de México y su gente como socios deseables, ayuda a generar una atmósfera propicia (habilitante) para los intereses y objetivos de México. De este modo, el tripié de servicios, que yace en el centro de la tarea consular, se ve arropado por toda una serie de acciones complementarias que dotan al trabajo consular de una dimensión propiamente diplomática, como así lo reconoce Sergio Alcocer, subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), al señalar que:

Además de su tradicional y fundamental responsabilidad de proveer servicios, asistencia y protección consular a los mexicanos en el exterior, [los consulados] trabajan permanentemente con autoridades locales y otros socios (organizaciones comunitarias, líderes empresariales, grupos religiosos, medios locales e instituciones culturales) para construir rela-

ciones de largo aliento a nivel local. Los consulados mexicanos lideran acciones concretas para promover el comercio, el turismo, la inversión, la innovación y los proyectos conjuntos, al tiempo que propician intercambios culturales y académicos entre nuestros países. Tenemos claro que en tiempos en los cuales lo global y lo local necesitan desesperadamente entrar en contacto, la diplomacia consular es de vital importancia para tejer redes de cooperación virtuosa entre actores subnacionales.<sup>8</sup>



A partir de aquí, es posible concebir lo consular desprendiéndose de visiones puramente técnicas y catapultándolo hasta el estatus de “diplomacia

<sup>8</sup> Sergio M. Alcocer Martínez de Castro, “Moving Mexico: Our New Agenda to Get North America on the Move”, en *Foreign Affairs*, 12 de mayo de 2014, en <http://www.foreign-affairs.com/about-us/sponsors/moving-mexico> (fecha de consulta: 26 de mayo de 2014). Traducción del autor.

consular” que trabaja codo a codo con otras áreas al interior de la Cancillería. Por un lado, es necesaria una estrecha colaboración con las esferas bilateral, cultural y de cooperación en la conducción del diálogo con otras naciones desde el ámbito de lo local. Por el otro, los esfuerzos de protección de los derechos de connacionales en el extranjero pueden ser apoyados desde el ámbito multilateral (como en el Caso Avena),<sup>9</sup> al tiempo que la participación de personal consular en delegaciones ante eventos y organismos internacionales puede ayudar a dotar de mayor sustancia al trabajo multilateral en ciertos temas.<sup>10</sup> Todo ello plantea la posibilidad de construir una comprensión de la diplomacia desde el punto de vista consular, es decir, de cara a la gente.

## Lo que implica la agenda democrática

Por su relación directa con las personas, la diplomacia consular es una ventana privilegiada para la relación con la sociedad civil organizada y la ciudadanía. Ya desde la década de los setenta, el mundo registró la aparición de “nuevos actores internacionales” que han ganado protagonismo en la gestación de una verdadera *diplomacia pública*, que abandona la esfera de la propaganda para convertirse en una proyección del espacio de deliberación pública de cada país hacia el exterior.<sup>11</sup> Ello, a la larga,

<sup>9</sup> Cfr. Juan Manuel Gómez-Robledo V., “El Caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. V, 2005, pp. 173-220, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/5/art/art6.pdf> (fecha de consulta: 26 de mayo de 2014).

<sup>10</sup> Un ejemplo claro de esto se encuentra en la participación durante 2013 y 2014 de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior y del Instituto de los Mexicanos en el Exterior en el proceso relacionado con el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo, organizado por las Naciones Unidas.

<sup>11</sup> No escapará a una mirada cuidadosa que este fenómeno se relaciona con un creciente consenso internacional pro democracia que se ha cristalizado de manera más evidente en el escenario mundial posterior a la Guerra Fría.

ha derivado en la exigencia de una *diplomacia abierta*,<sup>12</sup> dado que “los ciudadanos [...] no quieren sólo ser mejor administrados; quieren también ser mejor servidos, más informados y escuchados”.<sup>13</sup> La diplomacia consular no es ajena a esto. “Al igual que con el auge actual de la diplomacia pública, el creciente reto de la diplomacia consular evidencia un creciente nexo entre diplomacia y sociedad, una tendencia hacia una ‘societización’ de la diplomacia”.<sup>14</sup> Y ello hace manifiesta la necesidad de revisar el modelo de atención consular para ponerlo en armonía con los nuevos tiempos.

México ha tenido una muy prolongada transición a la democracia. Desde mediados de la década de los sesenta, la aparición de una clase media y el agotamiento del modelo económico basado en la sustitución de importaciones fueron generando las condiciones necesarias para la apertura política de un régimen a todas luces autoritario. Ello forzó la aparición de un discurso gubernamental ligeramente más democrático en los setenta, que tuvo su pináculo en la ley electoral de 1977. El proceso se aceleró a partir de la franca liberalización de la economía nacional durante la década de los ochenta y se consolidó con toda una serie de desarrollos institucionales durante la década siguiente —anclados en buena medida en el auge internacional del discurso democrático característico del “nuevo orden mundial” surgido tras la disolución de la Unión Soviética.

El gran valor de esta lucha histórica es que ha logrado abrir espacios para la pluralidad. Lo anterior quiere decir que, más allá de tener elecciones verdaderamente competitivas, la transición a la democracia ha perfilado una reconfiguración completa del espacio de toma de decisiones para dotarlo

<sup>12</sup> Modelo en el que “los Estados nacionales conservan [...] el monopolio de las relaciones exteriores, pero ese monopolio se caracteriza, paradójicamente, por presentar, en ámbitos que inciden en la política o la economía, espacios compartidos, regidos por la cooperación” (Rafael Estrella, “Diplomacia abierta–Nueva diplomacia”, en César Calderón y Sebastián Lorenzo (coords.), *Open Government: gobierno abierto*, Jaén, Algón Editores, 2010, p. 146, disponible en <http://www.etnasoftware.com/biblioteca/open-government-gobierno-abierto/> (fecha de consulta: 27 de mayo de 2014).

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 155.

<sup>14</sup> M. Heijmans y J. Melissen, *op. cit.*, p. 2. Traducción del autor.

de un carácter público. Tal reconfiguración persigue condiciones mínimas para el desarrollo humano<sup>15</sup> que favorezcan la participación efectiva de las personas en la vida pública, la defensa de la diversidad de puntos de vista en el proceso de deliberación pública y la transparencia en la información y la rendición de cuentas gubernamentales. La meta es construir ciudadanía. Por estos medios se apunta a la definición mínima de la democracia como un régimen en el que las minorías tienen derecho a disentir.<sup>16</sup>

En pocas palabras, el espacio público democrático es un ideal crítico que persigue las condiciones de posibilidad para que la persona humana se forje a sí misma como ciudadana. Esto tiene dos objetivos, uno ético y otro político: el primero versa sobre el reconocimiento de la dignidad humana (tratar a las personas como fines y no como medios, de acuerdo con la segunda formulación del imperativo categórico kantiano); el segundo apunta hacia la defensa de la pluralidad como condición *sine qua non* (aunque no suficiente) para una deliberación pública rica, en tanto método preferible para la toma de decisiones. El objetivo de fondo es cultural: “la transformación del súbdito en ciudadano”,<sup>17</sup> es decir, la construcción individual/social de las capacidades<sup>18</sup> suficientes para perseguir los legítimos intereses personales y para participar eficazmente en la esfera de lo público.

<sup>15</sup> Un desarrollo que: a) debe tener a la persona en el centro de sus preocupaciones; b) debe procurar aumentar las elecciones humanas y no sólo el ingreso, y c) debe basarse en la igualdad, sostenibilidad, productividad y empoderamiento (Mahbub ul Haq, “The Human Development Paradigm”, en Sakiko Fukuda-Parr y A. K. Shiva Kumar (eds.), *Readings in Human Development*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 19).

<sup>16</sup> Para un argumento extendido de esta aseveración véase Francisco Javier Acuña, “El derecho a disentir”, *Excelsior*, 2 de octubre de 2011, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/2011/10/02/francisco-javier-acuna/771996> (fecha de consulta: 30 de mayo de 2014).

<sup>17</sup> “No es el súbdito que calla y obedece: piensa y discute, habla y decide. No es cosa, sino agente. Es motor de la vida colectiva, no una tuerca dentro de la máquina de la política”, en Jesús Silva-Herzog Márquez, *Esfemas de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 9), 2001, p. 19, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/504/4.pdf> (fecha de consulta: 27 de mayo de 2014).

<sup>18</sup> Aquí me refiero al enfoque de capacidades desarrollado por Martha Nussbaum y Amartya Sen, en medio del debate a favor de un paradigma de desarrollo humano centrado en la persona. Véase Flavio Comim *et al.*, *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

En el caso mexicano, el desarrollo democrático aún se encuentra inacabado.<sup>19</sup> No obstante, se ha logrado mucho en el campo de los derechos electorales, en acceso a la información pública y en materia de reconocimiento de derechos humanos por medio de la reforma constitucional de junio de 2011. Esta postura pro democracia tiene diversos antecedentes en la práctica internacional de México, a pesar de que no se adoptó con firmeza como bandera de la política exterior, sino hasta el año 2003.<sup>20</sup> Dentro de la SRE ha habido avances importantes, pero aún se puede hacer mucho más. A continuación, se presenta una propuesta de actualización de la diplomacia consular a manera de ajustarla a la agenda democrática.

## Una diplomacia consular con enfoque democrático

Lo que hay que entender muy bien es que la democracia es un régimen que pone a la persona en el centro de sus preocupaciones. Persona es un concepto que entiende al humano como un ser que se *desarrolla en* sociedad —es decir que tiene un cuerpo cuya posición específica en el mundo le dota de ciertas “circunstancias dadas” (condicionantes físicas, culturales, económicas e históricas), elementos de diferencia a partir de los cuales se va forjando en la existencia.<sup>21</sup> En otras palabras, la persona tiene una libertad acotada por su situación para elegir y hacer mediante sus acciones.<sup>22</sup> Justo en esa capacidad es donde reside su *dignidad*, la cual debe entenderse

<sup>19</sup> ¿Habrà punto final posible para la reivindicación de la dignidad humana?

<sup>20</sup> “Para ser exitosa deberá hacer frente a lo que quizá sea su mayor reto en los próximos veinticinco años: la necesidad no de abandonar, sino de re-formular nuestro nacionalismo, con base en los valores y las prácticas de una sociedad democrática, de modo que responda a las necesidades y aspiraciones de los mexicanos en el mundo del siglo XXI” (Jorge G. Castañeda, “Política exterior y democracia”, en *Nexos*, febrero de 2003, en <http://www.nexos.com.mx/?p=10697> (fecha de consulta: 27 de mayo de 2014).

<sup>21</sup> Véase Diego Alejandro de la Vega Wood, *El “giro corpóreo”: reflexiones sobre el habitar desde el teatro del cuerpo*, tesis doctoral, México, Tecnológico de Monterrey. Campus Ciudad de México, 2011, pp. 195-289.

<sup>22</sup> Véase Aristóteles, *Ética nicomaquea*, Madrid, Gredos, 2008, en particular los Libros I, II y III.

como un proyecto ético-político para “reconocernos como una especie con derechos”.<sup>23</sup> Esa semilla es la que germina en el corazón de la idea de ciudadanía democrática: se reconoce al ser humano como sujeto de derechos que permiten y alientan el ejercicio de su libertad en la construcción de un proyecto personal en el seno de la sociedad.

Esto es precisamente lo que recogió la reforma constitucional de derechos humanos de 2011. En ella, al reconocer los derechos inherentes a la persona humana, el Estado mexicano pretende alinear toda su estructura para afirmar la *dignidad humana* y construir en adelante un desarrollo humano, es decir, centrado en la persona. Esto es un cambio profundo y complejo<sup>24</sup> que afecta todas las esferas de actuación estatal, y que se aprecia mejor en la nueva redacción del artículo 1 constitucional. La política exterior no es ajena a ello. De hecho, la reforma tocó también los principios consagrados en la fracción X del artículo 89 constitucional agregando un octavo: “El respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos”. Si hacemos caso a la interpretación de los principios propuesta por Andrés Ordoñez,<sup>25</sup> esto implicaría la adopción fundamental de una nueva “línea histórica de actuación” de México en sus relaciones internacionales.

Este nuevo mandato impacta de múltiples maneras a la diplomacia consular. En primera instancia, refuerza el reconocimiento ya existente en la práctica de necesidades diferenciadas entre la población migrante que se atiende. Un caso ejemplar de esto es la Plataforma Especial de

<sup>23</sup> “La dignidad no se funda en la inteligencia como entidad, como propiedad estática, estructural, física del ser humano, sino en la capacidad dinámica de la inteligencia que inventa nuevos significados, nuevos proyectos, nuevos modos de vivir, nuevos modos de pensarse a sí misma, nuevas ciudades ideales” (José Antonio Marina y María de la Válgoma, *La lucha por la dignidad*, Madrid, Editorial Anagrama, 2005, p. 263).

<sup>24</sup> Véase Miguel Salazar y Pedro Carbonell (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3033> (fecha de consulta: 28 de mayo de 2014).

<sup>25</sup> Andrés Ordoñez, *Los avatares de la soberanía: tradición hispánica y pensamiento político en la vida internacional de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, p. 245.

Atención al Migrante Indígena (PEAMI) que busca dotar de intérpretes a hablantes indígenas en Estados Unidos en situaciones difíciles. Otro, que quizá resulta aún más ilustrativo, es la publicación de la *Guía de procedimientos de protección consular* en el año 2013, mediante la cual se pretende homogenizar el estándar de atención para garantizar los derechos de los mexicanos. Este último caso es de especial interés, ya que para el segundo volumen se proyecta la inclusión de protocolos especiales de actuación para atender a personas en diversas situaciones de vulnerabilidad.<sup>26</sup> En los ejemplos anteriores, la posición liberal ortodoxa de dar un tratamiento igual a todos los sujetos es matizada, pues se acepta que un tratamiento indiscriminado puede en ciertas circunstancias convertir las diferencias en desigualdades.

No obstante que estas iniciativas apuntan en la dirección correcta, creo que una convicción democrática profunda como la que expresa la reforma constitucional merece desarrollar un modelo más amplio que, transformando el corazón de servicio propio de lo consular, transforme la diplomacia consular en su conjunto. Un buen encuadre para el mismo lo proporciona la declaración *México frente al fenómeno migratorio: una visión para el siglo XXI*, en la cual se conceptualiza a la persona migrante como “sujeto de derechos y potencial aliada para el desarrollo”.<sup>27</sup> Para entender mejor las dos dimensiones que se plantean, es útil la distinción señalada por Isaiah Berlin entre libertad negativa (*libertad de* factores que la constriñan) y libertad positiva (*libertad para* emprender proyectos).<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Para entender mejor esta idea, pueden revisarse los protocolos de actuación emitidos en el último par de años por la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para guiar a quienes imparten justicia, los cuales están disponibles en <https://www.scjn.gob.mx/libreria/Paginas/protocolos.aspx> (fecha de consulta: 28 de mayo de 2014).

<sup>27</sup> Posición oficial de México presentada el 4 de octubre de 2013 en la ciudad de Nueva York, dentro del marco del Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de las Naciones Unidas. El texto está disponible en <http://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/images/stories/documentos/Home/DoctoMexicoFrentealFenomenoMigratorio.pdf> (fecha de consulta: 28 de mayo de 2014).

<sup>28</sup> Véase Isaiah Berlin, *Dos conceptos de libertad y otros escritos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 43-114.

Por un lado, entender a la persona migrante como “sujeto de derechos” atiende a una *libertad de*, que hay que salvaguardar; por el otro, que la persona migrante sea potencial aliada del desarrollo enfila hacia una *libertad para*, que precisa sentar las bases para que la persona construya las “capacidades necesarias” para el desarrollo humano. Usando ambas se deja entrever la pertinencia de un esquema de atención centrado en la persona que tenga como supuestos el enfoque basado en derechos y el enfoque de capacidades. Vayamos por partes.

### Libertad de: *sujetos de derechos*

Por un lado, el *enfoque basado en derechos* podría ayudar a construir una protección consular de mayor solidez. Esto ya ha sido propuesto ante el Parlamento Europeo en relación con la protección consular comunitaria,<sup>29</sup> señalando que hacerlo: a) apoyaría la tendencia en el derecho internacional hacia la “humanización” de la protección de personas;<sup>30</sup> b) permitiría construir la protección consular como un derecho (lo que a su vez ayudaría a establecer estándares mínimos y mecanismos de reclamo en caso de que no se cumpliera), y c) apuntalaría la protección consular como una vía indirecta para promover el respeto de los derechos humanos de las personas en los países en los que se lleve a cabo.

El enfoque basado en derechos ha sido especialmente trabajado por las agencias de las Naciones Unidas relacionadas con la cooperación, probando ser moralmente sólido y conducente a resultados mejores y más sostenibles en materia de desarrollo humano. La metodología del enfoque requiere la identificación de los titulares de derechos, la sustancia de los derechos y

<sup>29</sup> Directorate-General for External Policies of the Union, *Consular Assistance and Demarches to Support EU Nationals in Third Countries*, Estrasburgo, European Parliament (Briefing Paper), 2009, disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2009/407001/EXPO-DROI\\_NT\(2009\)407001\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2009/407001/EXPO-DROI_NT(2009)407001_EN.pdf) (fecha de consulta: 28 de mayo de 2014).

<sup>30</sup> Véase Vasileios Pergantis, “Towards a Humanization of Diplomatic Protection?”, en *ZaöRV*, núm. 66, 2006, pp. 351-397, disponible en [http://www.zaoerv.de/66\\_2006/66\\_2006\\_2\\_a\\_351\\_398.pdf](http://www.zaoerv.de/66_2006/66_2006_2_a_351_398.pdf) (fecha de consulta: 28 de mayo de 2014).

los titulares de los deberes;<sup>31</sup> además, su visión holística parte del reconocimiento de que la universalidad de los derechos no significa que todos los problemas de las personas deban ser abordados de una sola vez. De manera adicional, el enfoque tiene la ventaja de alentar los procesos participativos, la transparencia, la rendición de cuentas y la vigilancia por parte de órganos independientes<sup>32</sup> —en concordancia con la agenda democrática.

En términos de la práctica consular mexicana, sería posible concebir la protección consular como un derecho compartido entre el Estado y la persona. Tomando en cuenta la realidad práctica y restricciones legales propias de la protección consular,<sup>33</sup> este derecho podría imaginarse como una suerte de “metaderecho” que garantizaría la acción del Estado para salvaguardar ciertos derechos humanos *habilitantes* de sus nacionales en otros países. Tal “canasta de derechos habilitantes” resultaría de una selección estratégica que aliente el desarrollo humano de las personas.<sup>34</sup>

### Libertad para: *aliados del desarrollo*

La continuación natural del enfoque de derechos humanos en la protección consular se encuentra en el trabajo con las comunidades para su em-

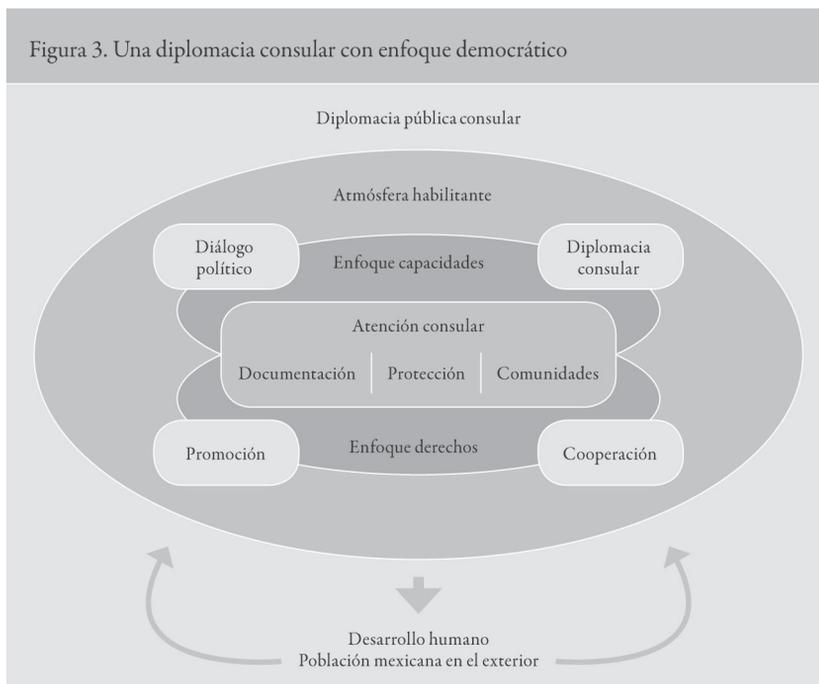
<sup>31</sup> No me escapa que la parte relativa a los deberes (presumiblemente del Estado, aunque de momento la protección es potestativa) merecería más atención, en su relación especular con los derechos. Ello tiene un impacto en cuestiones de rendición de cuentas y en la importancia de sistemas efectivos y eficientes (como parte del catálogo de derechos) para hacerlos valer y exigir su cumplimiento. Éste es un tema cuya discusión sigue abierta.

<sup>32</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque basado en derechos en la cooperación para el desarrollo*, Ginebra, ONU, 2006, disponible en <http://www.obchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf> (fecha de consulta: 28 de mayo de 2014).

<sup>33</sup> Límites establecidos en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. El tema de la jurisdicción y los mecanismos de salvaguarda de los derechos merece tratarse cuidadosamente. No obstante, la cooperación internacional y la diplomacia consular juegan un papel determinante para intentar salvaguardar derechos en lugares en los que puede ser que éstos no sean oponibles a la autoridad.

<sup>34</sup> Lo anterior se haría sin menoscabo de los principios de derechos humanos reconocidos por las Naciones Unidas, a saber: universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, igualdad y no discriminación, participación e inclusión, rendición de cuentas e imperio de la ley. OACNUDH, *op. cit.*, p. 36.

poderamiento. Un buen sustento teórico para ello puede encontrarse en el *enfoque de capacidades* (Nussbaum/Sen), el cual parte de la pregunta sobre lo que cada persona tiene posibilidades de ser y hacer, buscando con ello realizar un análisis comparativo entre sociedades sobre cuestiones básicas de justicia: “Su foco está sobre la elección o libertad, sosteniendo que el bien crucial que las sociedades deberían promover es un grupo de oportunidades, o libertades sustanciales, que la gente puede entonces ejercer o no en su acción: es su decisión. De este modo se compromete con el respeto por los poderes de autodefinición de la gente”.<sup>35</sup>



Fuente: Elaboración del autor

<sup>35</sup> Martha C. Nussbaum, *Creating Capabilities*, Londres, The Belknap Press of Harvard University Press, 2011, p. 18. Traducción del autor.

Esas “libertades sustanciales”, o *capacidades*, son un “conjunto (usualmente interrelacionado) de oportunidades para elegir o actuar”<sup>36</sup> que se generan a partir del cruce de habilidades y características personales con el ambiente económico, político y social, que dotan a la persona con posibilidades de elección. Nussbaum propone un grupo de 10 “capacidades centrales” requeridas para una vida propia de la dignidad humana.<sup>37</sup> Inspirado en esto, podrían plantearse acciones consulares para desarrollar ciertas capacidades específicas en la población migrante con el fin de mejorar sus niveles de bienestar y su habilidad para interactuar eficazmente en el seno de las sociedades que les acogen.

Adoptando una visión teórica que combine los enfoques de derechos humanos y capacidades, podría contarse con un modelo para la práctica consular que más que “sacar del paso” a las personas que sirve (asistencialismo), pudiera plantearse como una política pública que —si bien de manera acotada por las realidades de la función consular— hiciera intervenciones estratégicas para el empoderamiento de las personas (responsabilidad en el desarrollo humano). En otras palabras, con esta combinación se tendría un modelo de servicio consular que fomentaría la dignidad humana, caracterizada por una creciente autonomía. Este modelo, que ya encuentra algunos de sus elementos necesarios en la práctica consular mexicana existente, permitiría que las personas se forjaran en ciudadanos capaces de perseguir sus legítimos intereses y de participar eficazmente en la vida pública. Además, el soporte conceptual que dan los enfoques ayudaría a abrir brecha en la tarea pendiente de elaborar mejores indicadores para la evaluación del impacto de las acciones consulares, lo que a la larga apoyaría una mejor formulación y ejecución de política pública. Finalmente, todo ello podría redundar no sólo en

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> A saber: 1) vida, 2) salud corporal, 3) integridad corporal, 4) sentidos, imaginación y pensamiento, 5) emociones, 6) razón práctica, 7) afiliación, 8) relación con otras especies, 9) juego y 10) control sobre el propio ambiente (*Ibid.*, pp. 33-34).

políticas más eficaces, sino en un uso más eficiente de los siempre escasos recursos.

Por si fuera poco, lo anterior podría enriquecerse aún más con la inclusión de la *perspectiva de género* para evitar políticas “ciegas al género” que, obviando las diferencias sociales que se desprenden del carácter sexuado del cuerpo humano, profundicen las brechas existentes en las capacidades y derechos entre mujeres y hombres —promoviendo así la igualdad sustantiva. Además, en sintonía con esta visión, las labores de promoción (diplomacia pública consular) apoyarían a generar las condiciones para el empoderamiento individual y comunitario de la población mexicana en el exterior. Y, del mismo modo, la diplomacia pública consular se vería favorecida (retroalimentada) mediante el empoderamiento de las comunidades mexicanas en el exterior que evidencie sus contribuciones al bienestar de la sociedad receptora. En última instancia, este círculo virtuoso ayudaría a avanzar los legítimos intereses de México y su gente alrededor del mundo.

## Una invitación

A manera de conclusión, me gustaría llamar a seguir dialogando sobre este tema. Los conceptos vertidos en el ensayo no son, ni con mucho, definitivos. Requieren aún de mucho trabajo para afinarlos y aterrizarlos. Esta primera aproximación busca simplemente mostrar la importancia de pensar la labor consular en su conjunto (como “diplomacia consular”) y de dotarla de un armazón teórico que pueda darle mayor solidez y proyección.

El ambicioso ajuste que se propone desde la agenda democrática al modelo de la práctica consular mexicana haría de los consulados de México una suerte de agencias de desarrollo local que, trabajando a favor del desarrollo humano de los mexicanos y favoreciendo una mejor integración con las sociedades receptoras, harían avanzar los objetivos de la acción internacional de nuestro país. De llevarse a cabo, esta propuesta ayudaría a profundizar la valiosa labor que ya ejerce la red consular de

México alrededor del mundo, lo cual contribuiría decididamente al cumplimiento tanto de los *principios* (respeto, defensa y promoción de los derechos humanos) como de los *intereses* (proyectar la imagen de México como democracia eficaz) de nuestra política exterior. Lo que falta es seguir dialogando: es decir, seguir pensando juntos.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Quisiera agradecer especialmente a Carla Juárez, Pablo Arrocha, Andrea Martínez y Laura Cruz-Reyes sus comentarios, anotaciones y apoyo, invaluable para la realización de este texto y de mucho más. Agradezco también la colaboración de Víctor Hugo López Martínez para pulir los diagramas que ilustran el texto.