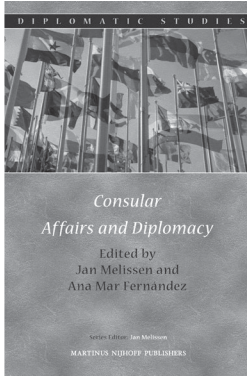


## Reseñas



Jan Melissen y Ana Mar Fernández (eds.), *Consular Affairs and Diplomacy*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 334 pp.

En términos relativos, la función consular es uno de los aspectos menos estudiados —desde el punto de vista académico— de las relaciones internacionales. Su carácter técnico, por no decir árido en ocasiones, y el hecho de haber sido generalmente considerada como una función inferior, superada a la diplomática, acaso hayan contribuido a ello. Sin embargo, es un campo que merece ser estudiado a profundidad, no sólo porque históricamente la función consular antecede a la función diplomática propiamente dicha, sino porque, en la medida en que la demanda de servicios consulares ha aumentado a la par de las expectativas que al respecto tienen los ciudadanos, las tareas consulares consumen una porción mayor de los recursos humanos y financieros de muchos países, y adquieren además una relevancia política de la que antes carecían, o que por lo menos no solía ser tan visible. En este sentido, *Consular Affairs and Diplomacy* constituye una valiosa aportación al corpus académico en la materia, que expone algunos de los principales retos que la labor consular enfrenta en la actualidad, así como iluminadores e interesantes bosquejos históricos de ella, sobre la base de algunos países que han destacado por sus contribuciones a la evolución y codificación de la práctica consular.

*Consular Affairs and Diplomacy* es una compilación editada por Jan Melissen y Ana Mar Fernández como parte de la serie Estudios Diplomáticos del *Netherlands Institute of International Relations "Clingendael"*.

Melissen es titular del Programa de Estudios Diplomáticos de este instituto y profesor de diplomacia en la Universidad de Amberes, en Bélgica. Por su parte, Ana Mar Fernández es catedrática de política en la Universidad Autónoma de Barcelona, e investigadora asociada en el Centro de Estudios Europeos del Instituto de Estudios Políticos de París, Sciences Po. Ha sido investigadora visitante en el Centro para Estudios de la Política Europea de Bélgica y en la Universidad de Mannheim, Alemania. Asimismo, ha fungido como profesora visitante en las universidades de Bolonia, Italia; Miskolc, Hungría, y en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

El libro se compone de 12 capítulos agrupados en tres partes. La primera trata temas contemporáneos de interés en materia de asuntos consulares, como las transformaciones que la asistencia consular ha experimentado en tiempos recientes, el papel de los cónsules honorarios en la era de la “globalización”, los riesgos políticos frente a la tentación del populismo en el ejercicio consular y el caso del servicio consular en la integración europea. La segunda revisa la experiencia, tanto histórica como actual, de los servicios consulares de tres grandes potencias: Estados Unidos, Rusia y China. La parte final está dedicada a la historia de la institución consular, con tres estudios de caso: España, Países Bajos y Francia.

A lo largo del volumen se analizan temas de gran relevancia sobre las tendencias y los retos que encara hoy en día la función consular, y se trazan al mismo tiempo antecedentes históricos que permiten una comprensión más cabal del fenómeno. Así pues, resulta interesante observar que la función consular y la figura de cónsul han pasado por múltiples etapas a través de los siglos y en diferentes países y culturas, aun cuando su denominación fuera otra. El papel, las funciones específicas y el grado de importancia asignado al cargo han fluctuado, de la Grecia y Roma antiguas, al comercio marítimo en el Mediterráneo durante la Edad Media; de la China ensimismada del siglo XIX a la Rusia anterior a la Revolución bolchevique, pasando por el periodo soviético y la época actual; del caso de Estados Unidos, desde sus primeros años como nación independiente, a la era posterior al 11 de septiembre de 2001, y de las potencias coloniales europeas a los esfuerzos de la Europa unida de hoy por armonizar sus

servicios consulares. Un aspecto, sin embargo, que ha permanecido constante y que en numerosos casos ha sido la tarea principal —como se desprende de varios de los ejemplos estudiados en el libro—, es el papel de promotor y facilitador comercial que han desempeñado los cónsules. Esta constante, empero, en un mundo como el de nuestros días, en el que el comercio internacional es cada vez más intenso, invita a reflexionar en torno a la figura del agregado comercial, experto en materia económica.

Al margen de los relatos históricos que encontramos en el texto, hay dos temas presentados dentro de los retos actuales de la función consular, que me interesa destacar por la relevancia que pueden tener para México. El primero tiene que ver con la dimensión política que han adquirido los servicios consulares. En una era en que la información se ha vuelto más accesible e instantánea para un mayor número de personas a través de la tecnología, los ciudadanos exigen servicios consulares más oportunos y de mejor calidad. Asimismo, la facilidad con la que un ciudadano inconforme puede lograr que un caso llegue a los medios de comunicación y a los políticos utilizando, por ejemplo, las redes sociales, ejerce una gran presión sobre los funcionarios consulares y las autoridades centrales. Ante esta tesitura, se corre el riesgo de otorgar demasiado peso a las consideraciones políticas y, por ende, de caer en un manejo populista o paternalista de ciertos casos, lo cual conlleva consecuencias tales como el establecimiento de precedentes y parámetros que exceden los alcances y límites de la función consular, así como las restricciones presupuestarias, pero que de nueva cuenta elevan las expectativas de los ciudadanos. Ahora bien, otro ángulo de esta dimensión política de la función consular que se trata en la publicación es la capacidad de ciertos casos consulares de afectar negativamente una relación bilateral. Este tema es de interés para México, entre otras razones, por la intensidad de la relación bilateral con Estados Unidos; piénsese en las implicaciones políticas que tiene tanto en México como en la Unión Americana un caso de presunto uso excesivo de la fuerza por parte de un agente de la Patrulla Fronteriza en contra de un nacional mexicano.

El otro tema que destaco, entre los que se tratan en la compilación, es el de la prestación de servicios consulares por medio de actores no

gubernamentales. Ante el incremento en la demanda de servicios consulares, los gobiernos buscan mecanismos para ser más eficientes. Una de las soluciones que algunos gobiernos han explorado es la subcontratación de compañías privadas o la creación de convenios con organizaciones de la sociedad civil. Esta suerte de “privatización” o de *outsourcing* consular ofrece beneficios, pero también comporta riesgos. Por un lado, delegar ciertas tareas dentro del proceso de los servicios consulares puede resultar en una reducción de costos para el gobierno, y de tiempos de espera para los usuarios, lo que beneficiaría a ambos. No obstante, hay aspectos delicados, como la protección y la confidencialidad de datos personales, o las responsabilidades legales, que son exclusivas del gobierno respecto de sus ciudadanos.

En el ánimo de una crítica constructiva, debo señalar que, pese a sus inestimables contribuciones al conocimiento de la función consular, el libro presenta una perspectiva que casi llamaría *eurocentrista*, salvada únicamente por los casos de Estados Unidos y China. De cualquier modo, se trata de una perspectiva que se limita a analizar la experiencia consular de países desarrollados. Dada la escasez de estudios académicos en materia consular, este volumen podría haber ofrecido un compendio aún más completo y equilibrado si hubiese incorporado el estudio de países con un nivel intermedio de desarrollo, pero con una experiencia consular notable, como México, Brasil, India o Turquía, por mencionar algunos. La inclusión del caso turco, por ejemplo, habría resultado interesante ya que, en sintonía con los esbozos de carácter histórico que son expuestos en el libro, se podría haber hecho una revisión del ejercicio de tareas consulares en el Imperio Otomano. Asimismo, hay que señalar la omisión del caso mexicano, pues a pesar de los múltiples desafíos y áreas de oportunidad que presenta nuestro servicio consular, es un hecho que México ha acumulado una experiencia notable en esa materia, que es reconocida y aplicada por otros países, particularmente de Centro y Sudamérica. En todo caso, el que no haya en todo el volumen una sola mención de la experiencia consular mexicana, aun cuando una de las compiladoras ha sido profesora visitante del ITAM, es quizá un indicador de que la Cancillería debe estimular una mayor producción académica sobre el tema. Esta

crítica —por lo demás, subjetiva— no debe, empero, obnubilar el valor de la publicación.

Para finalizar, mencionaré que *Consular Affairs and Diplomacy* ofrece una lectura amena y ágil, libre de tecnicismos, con un rico balance entre contenido histórico y análisis de la coyuntura actual, que resulta atractiva tanto para un lector especializado, ya sea académico o funcionario, como para uno ajeno a la materia, pero interesado en ella.

*Luis Ángel Castañeda Flores*