

## EL CONSULADO MODERNO; HERRAMIENTA HACIA LA PLENA CIUDADANIZACIÓN

---

Alejandro Estivill Castro

Cuando se me solicitó iniciar una reflexión sobre la actividad consular y hacerlo para un documento conmemorativo de un partido político, consideré de inmediato que enfrentaba un doble reto: en primer lugar, mi desvinculación partidista, tanto del PRI como de los otros partidos de la escena política mexicana; y en segundo término, el hecho de que la actividad consular ha sido intrínsecamente un servicio público de Estado, igualmente apartidista. Ambas circunstancias, en relación a este ejercicio particular que habla del factor consular como medio para fortalecer lo mexicano allende nuestras fronteras, lejos de ser una paradoja puede representar un aliciente.

Lo anterior no responde únicamente a una etérea probidad de pureza. Muy en opuesto sentido, surge de las determinantes propias del principal —entre muchos otros— objeto del servicio consular mexicano: el paisano, el migrante..., ambos severamente vulnerables; a la par del expatriado y, en menor medida, el estudiante, el emprendedor y el turista, quienes comparten condiciones de preocupación por sus circunstancias de autodefensa que se ven afectadas por razones socioeconómicas, culturales y políticas, distantes de las ideologías partidistas.

Toda persona que migra al extranjero, siendo en su mayoría trabajador animado por la búsqueda de mejores retribuciones a su actividad laboral, pero sin exclusión de otros migrantes, y todo aquel que recurre al brazo extendido del Estado mexicano (ya que eso es, a fin de cuentas, la acción consular), enfrenta diversos retos evidentes, agudizados cuando se trata de una migración permanente:

- Atraviesa un multifactorial *proceso de asimilación*, imposible —a fin de cuentas— de solventar en su totalidad.

- Resiente la *incomprensión del entorno*: se sorprende, y al mismo tiempo genera las reservas que provienen de las dificultades de transmitir a cabalidad su mensaje, sus premisas, sus razones, motivaciones e incluso intereses más genuinos.
- *Influye poco* en las decisiones que lo afectan.
- Frecuentemente *equívoca la lectura cultural* de lo que le rodea y su papel en el sistema social que lo hospeda por lo que alberga vacíos en su sentido de pertenencia.

Llamaremos a este proceso “*trans-patriación*”<sup>1</sup>; y los fenómenos que han incidido en él lo han hecho **crecientemente relevante para toda la nación mexicana**. Menciono tangencialmente que es difícil encontrar un tema de mayor consenso entre las bancadas y los partidos políticos mexicanos que el extender la mano consular: proteger y apoyar a los mexicanos en el exterior, a los *trans-patriados*. Difícil encontrar un área donde se impulsen y maduren con tanta rapidez políticas públicas de consenso tales como el programa 3 por 1, la canalización de recursos consulares provenientes de su propia recaudación, la apertura y modernización de oficinas, visitas y estrategias de apoyo e, incluso, el siempre complejo asunto del voto en el exterior.

El objeto atendido por la maquinaria consular mexicana es enorme y dinámico: se trata —todos lo sabemos— de 11 millones de connacionales de primera generación radicados en Estados Unidos, y de cerca de 33 millones de mexicanos en total por su origen, integrantes de la ya primera minoría de ese país: la hispana; que supera los 50 millones. Ellos son la base para su productividad y un factor de progreso también relevante en México: ese universo es fuente de 23,000 millones de dólares anuales en remesas.

Hablamos de un flujo migratorio incentivado por las transformaciones de los procesos productivos en la región. Alcanzó un pico de 6.9 millones de indocumentados mexicanos hacia 2007, principal sector vulnerable (entre los 12.2 millones totales en ese año de personas residiendo en Es-

<sup>1</sup> Utilizo el neologismo “*trans-patriado*” como vía para impulsar la idea de un movimiento geográfico, socioeconómico y cultural que no implica pérdidas extremas de vinculación nacional y que, a pesar de múltiples dificultades, impone la adquisición de nuevos paradigmas nacionales tomando en cuenta, por igual, el país de origen y el de acogimiento.



tados Unidos sin la documentación correspondiente para ello). Esa cifra estuvo en franco crecimiento entre 1990 y 2007, periodo en que la prioridad de seguridad eliminó la “circularidad” migratoria y motivó una migración permanente, a la par de la atracción de familiares. Sin embargo, el número total de migrantes ha menguado, entre otras razones, por la crisis económica del 2008, así como por el repunte en las oportunidades de empleo en México. Hoy la cifra de indocumentados mexicanos según el Pew Research Center se ubica en 5.9 millones. Con ese retorno a México de 1 millón de connacionales, está reduciendo su porcentual de participación en el conjunto de indocumentados (52% en 2007) frente al crecimiento de sudamericanos, asiáticos, caribeños y sobre todo centroamericanos.<sup>2</sup> Una expresión evidente de esta diversificación entre varias nacionalidades de la concentración de migrantes se conoció con la crisis de 2013 de menores que viajaban hacia EUA no acompañados, cuando los porcentuales de otras nacionalidades distintas a la mexicana obligaron a desplegar una estrategia regional.

La migración mexicana puede volver a crecer significativamente en el futuro próximo; sin embargo, a reserva de una modificación aún más dramática de las condicionantes económicas que resulte de un nuevo repunte de la industria de la construcción y un empuje muy notable del sector servicios en Estados Unidos, ya pasó su primera oleada, ya vivió las principales presiones de reunificación familiar urgente. Está al acecho de un nuevo estadio en la relación con su país anfitrión.<sup>3</sup>

El hecho migratorio es sin duda crudo y definitivo para las políticas públicas de México y ha comprometido recursos en una extensa —además de única mundialmente— red de oficinas y expertos consulares. Ha sido acompañada por la creación de un primer Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior constituido para fomentar la asimilación positiva y la protección preventiva —convertido en 2002 en Instituto de los Mexicanos en el Exterior para diseñar, implementar, mejorar y atraer las mejores prácticas para el trato de connacionales en otros países—. Ha implicado mucho esfuerzo y ha sido modelo apetecido por académicos.

<sup>2</sup> <http://www.pewhispanic.org/>

<sup>3</sup> Lo anterior destaca sin que se abandonen prioridades inalienables en materia de derechos humanos y laborales, dignidad en trato, reconocimiento de su positivo impacto económico responsable de hasta más de un 6% del PIB estadounidense, y mejoras indispensables en su desarrollo más elemental.

gobiernos y organizaciones; pero tan importante como eso, es que, ha reconocido poco a poco que la migración, como fenómeno, ha pasado a ser un hecho aún más relevante para la realidad nacional interna de los estadounidenses. Es hoy el centro mismo de su vida social actual. Ello determina diferencias insospechadas.

La política estadounidense está imbricada por la cuestión hispana como nunca antes. La labor consular está llamada a entender este hecho evidente. Es primeramente un asunto de demografía: con una reducción del crecimiento poblacional promedio en Estados Unidos, como lo muestra pasar de 1.9 nacimientos por mujer en 2010 a solo 1.85 nacimientos actualmente, resulta consecuente reconocer el envejecimiento poblacional del país (37.3 años en promedio). México ha reducido también su crecimiento desde aquellos 5,7 hijos por mujer a mitad de los setentas, a 2,2 en los últimos años (2.1 es la cifra adecuada para la preservación poblacional sobre bases estrictamente de reproducción nacional).

Estados Unidos tiene, es axiomático, que importar gente; México está empezando a vivir ese escenario, lo que se expresa en su realidad tripartita como importador, exportador y tránsito de migrantes. Como país, tiene un bono demográfico con 27 años de edad promedio, ampliamente reconocido; pero comenzando a menguar.

Si bien esas cifras complementan en sí mismas la explicación del proceso migratorio que demanda Estados Unidos, más comprometedor es el hecho de que el crecimiento poblacional de ese país, el que surge de sus bases nacionales, está igualmente en manos de los hispanos —mayoritariamente mexicanos—: 2.3 es la cifra de fertilidad para la población hispana estadounidense, cuando apenas es de 1.7 para los blancos no hispanos; 1.9 para los afroamericanos, 1.6 para los asiáticos y 1.4 para los nativos americanos. Independientemente de la migración internacional, los nuevos estadounidenses se explican a nivel doméstico por los ritmos de crecimiento de la población de origen latinoamericano. Y los hispanos, más aún, avanzan poblacionalmente como los nuevos jóvenes, como la fuerza laboral en un número mayor de sectores y como creciente fuerza política.

En segundo término, las tendencias poblacionales son, de hecho, un asunto de política y participación democrática. Ya en el más reciente pro-



ceso de 2012, el Presidente Barack Obama sustentó su reelección con un acreditado 71% de voto favorable entre los latinos. Entendió la importancia de ese factor electoral y superó el 67% de voto latino que había alcanzado en 2008. Logró estados clave convenciendo a los latinos como fueron Nevada, Colorado, Nuevo México y Florida.

Más sofisticado y no menos importante es pensar lo que esto significa en la complicada escena política que se desprende del sistema electoral indirecto en Estados Unidos y que reduce los estados de definición electoral a pocos casos, con preferencias electorales polarizadas. En esos pocos estados donde las preferencias por republicanos o demócratas empatan, la población hispana de incluso un 4 o 5 % puede significar la victoria de uno u otro bando y, por el peso de sus votos electorales, también la victoria nacional. Buen ejemplo de ello es Virginia. Lo nuevo, lo definitorio, está entonces en los 24 millones de votos hispanos, 26% más que hace 4 años. Cada 30 segundos un hispano cumple 18 años y engruesa la población votante, comentaba Javier Palomares, el Presidente de la Cámara Hispana de Comercio.<sup>4</sup> En ese mismo corto periodo de tiempo, dos no-hispanos pasan a edad de retiro.

Más allá de esos votos, es la relevancia de un voto hispano-*joven*. Este grupo se volcó a favor de Obama en un porcentual de 74 y 72% respectivamente en las elecciones de 2008 y 2012, si sólo se considera población entre 18 y 29 años de edad. Entre ellos, más aún, habría que ubicar a las mujeres que en el espectro electoral joven ocupan un 55% de nuevos votantes, contra 45% de los hombres. El perfil promedio del latino en EUA ha cambiado radicalmente. Ya no es el estereotipo del trabajador agrícola vulnerable y agazapado. Encajaría mejor en la mujer emprendedora, joven, consciente de sus derechos y decidida a revolucionar su historia familiar.

La relevancia del tema hispano es mayúscula por una tercera razón: la temática misma del debate. Según las propias estadísticas del Pew Hispanic Center, 77% de los votantes de origen latino perciben la “generación de oportunidades” a los inmigrantes como una necesidad y una prioridad.

<sup>4</sup> “Hispanic Business: What the Fastest Growing Segment of American Enterprise Means for the U.S.” Javier Palomarez, President & CEO, U.S. Hispanic Chamber of Commerce in the Siciliano Forum, Hinckley Institute, March 2nd 2015.

Es un tema de hispanos **ofreciendo su productividad y aspirando obtener, a cambio, oportunidades para desplegarla**. Cuando ese tema no es planteado favorablemente como un prerrequisito, el votante hispano no desea entrar a escuchar otros temas de la agenda: literalmente cierra sus canales de comunicación a los políticos en turno.

Por su parte, los sectores más conservadores están rechazando toda posibilidad a aceptar posicionamientos políticos que no den por sentadas las más recónditas perspectivas de pureza legal del hecho migratorio. Considerando la composición poblacional presente y futura de Estados Unidos, es un lujo inaceptable cerrar sus canales de diálogo y comunicación en torno al tema trascendental del *qui-pro-quo* entre hispanos y políticos que se centre en la materia económica y laboral; los ojos ciegos a este hecho, contribuyen a una polarización política extrema.

La Acción Ejecutiva del Presidente Obama de 2012, conocida como DACA (Deferred Action for Childhood Arrivals), está orientada a satisfacer la demanda de jóvenes indocumentados con educación secundaria terminada, clave para el desarrollo profesional y productivo del país, la cual no ha podido ser resuelta por el bloqueo a una reforma migratoria más integral. Esto quiere decir que la principal puerta que se ha abierto para flexibilizar y repensar esa vieja negativa a atender la presencia de migrantes, igualmente productivos, ha sido la de entender la importancia de los jóvenes hispanos, de su educación, de sus familias y de su certidumbre, como parte sustancial de la competitividad de Estados Unidos.

Repensar el tema migratorio responde, sin duda, a una necesidad social de atender un grupo de la población con voluntad de superación (los hispanos resaltan con un porcentual de 69% contra 67% de los caucásicos en ingreso a carreras universitarias al concluir la educación preparatoria). El reto es la conclusión de esa educación preparatoria y responder al hambre de progreso que les caracteriza; hacerlo ofreciendo certidumbre, tranquilidad, oportunidades constructivas y participativas que eviten el descarrilamiento de sus propósitos.

Las acciones subsiguientes del Presidente, implementadas en noviembre de 2014, son conocidas como “DACA extendido” y DAPA (Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents) y son la expresión misma de la urgencia para actuar en materia de migración,



sobre la base del aporte económico y social de las familias migrantes. Ambas acciones están ahora al centro del más relevante debate y del encono entre perspectivas políticas que ha dado pie a expresiones bizarras.<sup>5</sup>

Los argumentos anteriores nos llevan a una cuarta razón para mirar detenidamente el tema de los hispanos, así como la labor consular como factor de incidencia en una parte medular en la vida social del país más poderoso del orbe: el valor mismo del *brazo económico y social* que significa esta población tanto en Estados Unidos, nuestro vecindario, como en nuestra región. La salud de ese brazo tiene implicaciones mayúsculas para el futuro de ambos países.

Tal aseveración encierra una paradoja desde el diagnóstico mismo: la población hispana —mayoritariamente mexicana—, por juventud, por sentido emprendedor en sí misma y respondiendo a la decisión de atreverse a ganar su sustento en nuevos horizontes, es la fuente misma de la productividad estadounidense (los nuevos negocios en Estados Unidos se explican por las manos y mentes de los migrantes). Pero su vulnerabilidad se erige como un atentado contra las capacidades mismas de desarrollo de esa nación. Más allá del lugar común que define a Estados Unidos como el crisol de las migraciones, se puede afirmar que los hispanos son su futuro. Ese país no puede darse el lujo de tener un futuro aquejado; débil en educación, incierto en seguridad y salud, como ocurre actualmente cuando se miden niveles de escolaridad o graves circunstancias de obesidad, VIH o diabetes. Tampoco México puede darse ese lujo.

Queda claro, entonces que para México y para Estados Unidos el asunto toma un carácter de empoderamiento de una masa crítica de personas cuyo perfil es muy distinto al que generalmente impulsan los estereotipos migratorios: el objeto de la atención consular, el connacional de hoy, tiene una amplia penetración en el sector servicios, destaca por su creciente capacidad económica y de compra. Con una voz relevante, es usuario

<sup>5</sup> Ejemplo de esto ha sido el juicio iniciado en una corte federal de Brownsville y continuado con su apelación en la Quinta Corte de Circuito de Nueva Orleans que, sobre la base de condicionantes técnicas que el espectador externo podría considerar insustanciales, dirime la fortaleza misma y los alcances legales, a futuro, de todas las acciones ejecutivas de un Presidente, aun cuando su práctica había sido común en el sistema político estadounidense. Otro tanto ocurre con la actuación de la bancada demócrata minoritaria en el Senado que ha detenido —“filibusteano” se diría en el lenguaje senatorial— la aprobación del presupuesto del Departamento de Seguridad Interior (DHS) como parte de todo el presupuesto general aprobado por la Cámara baja, para evitar un lenguaje republicano que bloquee el presupuesto para los programas del Presidente en materia migratoria.

cada día más de celulares y redes sociales, ha construido las cadenas de información mediática más integrales y homogéneas del país (Univisión tiene el noticiero más visto en cifras totales en todo Estados Unidos por cohesión ante el mercado hispano) y despliega inéditas capacidades de organización al saberse poseedor de un mérito único en la maquinaria productiva y en la expectativa electoral de la nación que lo acoge. Es aquí donde, a partir de la segunda década del siglo XXI, la labor consular mexicana encuentra otro contexto de trabajo y una misión fortalecida.

\*

El estado de un *trans*-patriado, la necesidad de compensarlo y su canalización positiva son factores consustanciales al devenir político de cualquier nación moderna entre más inserta se encuentre en los procesos de globalización. Cuando proviene de la falta de oportunidades, prevalece el deber real y moral —como es el caso de México— de atender sus causas: aquellas vacantes no atendidas en la modernización y el desarrollo económico interno del país. La migración mexicana está relacionada con la tantas veces mencionada “válvula de escape” a las precariedades económicas del país que se ha significado en la salida de un capital humano y fuerza laboral de gran importancia; pero va más allá; debemos superar el tema.

En el trasfondo de la salida de los migrantes, prevalece un sentido estructural particularmente complejo que incorpora factores educativos, la propia ordenación de las cadenas productivas en la actualidad, su internacionalización, las redes empresariales, el esquema de liberalización comercial asumido por el país, el incremento en los esquemas de seguridad en Estados Unidos que afectó severamente la circularidad del fenómeno, la realidad geográfica mexicana y la determinante demográfica de nuestra nación frente a la máxima económica del mundo.

El estado de *trans*-patriado demanda ya una manera nueva de actuar; ya no delimitada exclusivamente por el despliegue de capacidades de documentación, como primer bastión de defensa del migrante, y con la eficiente acción de protección consular que se centra en el connacional que ha sido víctima de abuso, racismo, odio, hostigamiento, o conductas del aparato legal que le son inequitativas. Menos aún, puede extenderse tal apoyo buscando *exclusivamente resarcir* la afectación: hablo aquí del simple apoyo que se traduce en consuelo insuficiente cuando se reintegra



a México a un individuo vulnerable, se atiende al enfermo, se intercambia un prisionero porque su futuro es más pasadero en su lugar de origen, o tristemente se contribuye a la repatriación del cuerpo de un fallecido. No resulta cabal, si bien es ineludible actuar en estos ámbitos. No es satisfactoria esa tardía compostura, que se instituye sobre la base de un lamento, y donde el “reencuentro asistido con la patria” sustenta la percepción, tan consternada como debatible —por chovinista—, de que el migrante nunca debió haber salido.

El reto, hoy, parece diferenciado; se amplía, se multiplica. Cabe debatir cuál es la nueva visión que puede orientar la perspectiva de la labor consular de nuestro tiempo: la respuesta está en la propia experiencia acumulada de esta actividad acreditada por una trayectoria de tantos años; está en la forma en que ha fortalecido y otorgado valía a quien de por sí es valioso en razones de su coraje, su capacidad emprendedora y su voluntad de superación. Surge de una perspectiva plurifuncional y cada día más madura que apunta a la relación integral entre gobierno —o autoridad— y gobernado; relación de adulto a adulto, entre el ejecutor del poder y el empoderado. Es reconocible al expresarse, finalmente, en expresiones subsecuentes de diversos procesos de ciudadanización:

*El cónsul moderno es un asistente calificado y formal que despliega una multitud holística de servicios, apoyos, consejos y trato cotidiano, inductivo, que en su conjunto contribuyen a que la persona “trans-patriada” sea reconocida más cabalmente en su contribución real al entorno que la hospeda y, por igual, al entorno que le dio origen, a fin de que comprenda, se asimile, se empodere y avance hacia su realización cabal, como actor efectivo del desarrollo de ese entorno y de su lugar de origen, en la medida que así lo desee en el ejercicio de su libertad.*

Esta es una definición amplia que incluye —no sobre estrictas bases jurídicas— los procesos graduales que, de un modo u otro, se encaminan a la amplia y plena “ciudadanización” de la persona, aun cuando esté alejada de su “*civitās*” original. Tiene un fundamento filosófico. Evita el requisito formal —anquilosado— de la mayoría de edad; privilegia, en

cambio, el binomio de deberes y derechos del individuo en la sociedad.<sup>6</sup> El cónsul está presente, actúa y se multiplica para fomentar esa relación del *trans*-patriado con su sociedad.

Una vista somera a la política exterior mexicana de las últimas décadas establece un axioma repetido constantemente: un creciente proceso de “consularización” de la actividad del diplomático. Algunos miembros del Servicio Exterior Mexicano (SEM) lamentan este sentimiento, que somete a discusión el camino profesional tradicional, orientado a la célebre carrera del representante de Estado que recoge y cohesiona los intereses nacionales, siempre acreditado ante otro Estado y capaz de enarbolar una presencia integrada de sus actores políticos y grupos de interés. La fuerza, la ley, las formas y cultura de un país se esgrimen con frecuencia monolíticas, como materia que soporta las espaldas del diplomático tradicional. En contraste, el cónsul lidia con las realidades “intermísticas” (internacionales y domésticas) de una relación constituida por individuos en su amalgamiento transfronterizo con individuos e intereses del otro país, su interacción multidisciplinaria y su productividad cotidiana y con demandas binacionales.

La consularización de nuestro SEM es, quizá, un falso dilema; al menos no es, de seguro, motivo de lamento. Quienes han entrado en contacto con las comunidades mexicanas lo saben y lo agradecen; les ha cambiado la vida. Quienes entienden la realidad geopolítica de México, tan marcada por la relación con EUA, terminan por aprehenderlo y disfrutarlo.

Durante años, el SEM mantuvo ramas “consular” y “diplomática” separadas. Siguiendo parámetros internacionales, fusionó dichas ramas sin que necesariamente haya dejado de existir una cierta especialización distinguida entre ambas, más evidente en México que en muchas otras naciones. Las cifras y la demografía resultan de nuevo definitivas: hoy 38% de las 149 oficinas de la diplomacia mexicana se encuentran en América del

<sup>6</sup> Aprecio la perspectiva analítica sobre la literatura en torno a este tema que realizan Will Kymlicka y Wayne Norman en “Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory”, en *Ethics*, 104 (2): “[There are] two concepts which are sometime conflicted: citizenship-as-legal-status, that is full membership in a particular political community; and citizenship-as-desirable-activity, where the extent and quality of one’s citizenship is a function of one’s participation in that community” pp. 353. Posteriormente, los autores demuestran cómo la existencia de una visión amplia, multinacional; basada en comportamientos prevalece como prerrequisito para entender el tema. <http://mfs.uchicago.edu/public/institutes/2006/citizen/prereadings/kymlicka.pdf>



Norte (Estados Unidos alberga la Embajada y 51 consulados; y Canadá cuenta con la Embajada y cinco consulados). 41% de los miembros del Servicio Exterior Mexicano trabajan en algún punto de esos dos países; casi la mitad. Y si se cuentan empleados locales, la proporción se hace más dramática aún. La labor es mayoritariamente de un ámbito consular y responde a la complejidad e intensidad plurifacética de las relaciones.

El verdadero dilema podría ser aquél que proviene de dirimir un proceso de negociación y convencimiento originado desde el Estado más hierático, soberanista, poseedor de visiones e intereses generales e integrados, el cual se despliega hacia sus contrapartes (trabajo que conspicuamente realiza el diplomático)...; frente a él, subyace al trabajo consular: más inductivo y sustentado en la atención del caso particular, la emisión de un documento personal, la atención de un bien o un derecho privativo a ser tutelado. Pero tal dilema se resuelve cuando se percibe que las políticas mexicanas en el ámbito consular han adquirido “**lineamientos estructurales**” únicos y plausibles, que definen integralmente una perspectiva de dedicación profesional con amplio legado.

Antes de mencionar dichos “lineamientos estructurales”, cabe hacer un paréntesis que atienda, como contexto, la evolución vivida por la misma política exterior de México; evolución que se sustenta en sus transformaciones internas. Este proceso de cambio ha transcurrido dejando atrás aquellas técnicas denodadas para sustentar la “defensa soberana contra toda amenaza externa” (cuando se enarbolaba lo más posible la compacta solidez del Estado en la cancha de la negociación internacional), hacia un mayor activismo sustentado en procesos particularmente pragmáticos. En este segundo estadio, los derechos humanos y laborales de los individuos entran a colación de manera constante; ello ha sido concomitante con la mencionada “consularización” de la actividad diplomática mexicana.

Me explico: un Estado mexicano más atinado en respetar y alcanzar parámetros aceptables de desarrollo democrático y derechos humanos (capaz de ampliar sus perspectivas en esas áreas a nivel interno y de aceptar el escrutinio internacional) pasó en los últimos años a suscribir una gama extensa de instrumentos internacionales en la materia y abrir sus puertas para ser examinado. Tal es el síntoma de una política exterior que se replantea: dejó atrás la defensa a ultranza de sus espacios y prác-