

ticas internas, cuando incluso enarbolaba su propia autolimitación crítica frente a otras naciones y actores con el fin de negociar el silencio sobre lo que pasaba en el ámbito doméstico mexicano. Ahora ha evolucionado en dirección diferente —sin abandonar principios básicos— e incorpora mayor apertura, cautivando incluso la crítica internacional como vía para fortalecer cambios internos, tal y como lo ejemplifican avances en la modificación al código de justicia militar, la reforma a la ley de migración, la transformación del sistema jurídico penal, la presencia conspicua de relatores internacionales, entre muchos otros hechos en la agenda más relevante del orden interno mexicano. Podría recordarse la frase coloquial del ex Canciller José Ángel Gurría: “los principios de política exterior son ‘*principios*’, no finales”.

El trasfondo sobre el cual opera esta evolución es el que dicta el fortalecimiento de la sociedad civil. Derechos humanos y democracia son las vías prístinas de empoderamiento de una nación más activa, mejor organizada y capaz de abrir espacios relevantes para reconformar las agendas gubernamentales, incluyendo, por supuesto la de política exterior.

El mensaje a transmitir con mayor precisión es que la actividad consular lleva de suyo —quizá sin parangón reconocible— un conocimiento acumulado de construcción de experiencia gubernamental en materia de fortalecimiento de la sociedad civil; puede presumirse un *expertise* en torno a las relaciones entre autoridad y persona que se expresa de manera más sofisticada y crecientemente capaz de promover el valor ciudadano. Al entender al *trans*-patriado, lo prioriza como un individuo pleno, ligado a su origen y a su nueva comunidad, sujeto de atención y merecedor de acciones que compensen su vulnerabilidad e impedimentos frente a las vías formales de interacción con el gobierno y las autoridades que —en su nuevo entorno y como parte de ese nuevo entorno— le afectan con sus decisiones: eso contribuye a entender al individuo como pleno ciudadano. La actividad consular, con tantos años de formación sistémica en la atención a la necesidad del connacional en su nueva realidad, contribuyó y sigue contribuyendo a la modernización del diálogo entre gobernados y gobernantes; ese mismo diálogo se armoniza con la gran exigencia del país: lograr una mayor institucionalidad ciudadana. Esa institucionalización tutela un diálogo genuino entre una mayoría den-

tro de la sociedad y sus minorías, dando espacio a las diferencias, sobre bases morales y políticas firmes.⁷

Esto nos permite, ahora sí, entrar a revisar esa experiencia de cinco lineamientos del quehacer consular, fundados como un proceso —aun lleno de asignaturas pendientes— que orienta hacia el perfeccionamiento de la organización de la sociedad civil, la institucionalización de los servicios y, finalmente, el fortalecimiento de la ciudadanización.

1. Estos lineamientos han sido, primeramente, el de la “**construcción de confianza**”. Los consulados lo han hecho como pocas otras instancias. En parte, esta virtud proviene de su necesidad de actuación intachable al encontrarse en un entorno igualmente externo, extraño y vigilante, similar en ese sentido al que enfrenta el *trans*-patriado. El funcionario consular vive en el extranjero y le resulta tan difícil como riesgoso perder el rigor pragmático y la transparencia en su actuación. Sobre esa plataforma de severidad se reconocen ejemplos palpables: uno de los momentos más críticos para las autoridades de seguridad mexicana, fue el que se vivió en la relación con Estados Unidos tras la muerte de Enrique “Kiki” Camarena, el agente encubierto de la Agencia Antinarcoóticos (DEA), muerto en febrero de 1985. Uno de los efectos de su muerte fue la dilución grave de la confianza de las agencias estadounidenses respecto del tejido institucional mexicano. Sin justificación alguna, los niveles más bajos en materia de confianza en ese momento condujeron al más sonado caso de secuestro transfronterizo, cuyo recuento nos aleja del objetivo.

Pero lo relevante es que la reconstrucción de los canales de comunicación y entendimiento en la cooperación frente a las bandas criminales de trasiego de estupefacientes que operan en ambos países comenzó por espacios diplomáticos y consulares. A partir de ahí, después de 30 años, se ha evolucionado hasta prácticas que, si bien encierran una agenda áspera por enfocarse a controlar la actividad ilegal, son ejemplo internacional de entendimiento práctico: coadyuvanza jurídica en espacios consulares,

⁷ CARNES, Joseph H. *Culture, Citizenship, and Community: A Contextual Exploration of Justice as Even-handedness*, Oxford University Press, 2000.

programas para la generación de declaración de víctimas de tráfico y trata de personas en condiciones de óptima seguridad, programas coordinados de deportación al interior de los países con atención a grupos vulnerables y grupos de trabajo sobre prevención de la violencia entre autoridades que atienden el fenómeno migratorio.

La expresión de la confianza está igualmente representada en muchas otras actividades donde la integralidad de los servicios consulares ha trabajado para atraer individuos y familias *trans*-patriadas. Hacia el migrante, el consulado es el espacio para exponer problemas sin el riesgo de consecuencias colaterales negativas, principalmente por la calidad migratoria del solicitante. Los consulados han llegado a estructurar, como ocurrió con su colaboración con la División de Salarios y Horarios (WHD) del Departamento de Trabajo, espacios de consulta sobre derechos ineluctables (pago de horas devengadas y condiciones laborales justas, sanas y seguras) confirmando que no habría ninguna consecuencia a quien se acerque a la autoridad, independientemente de sus papeles.

2. Un segundo lineamiento es el de contribuir a la “**generación y fortalecimiento de identidad**”, íntimamente relacionada con el concepto de “ciudadanización”. El dilema que vive el mexicano *trans*-patriado puede también resumirse así:
 - Las fuentes de identidad externas (las de EUA) son ajenas, hostiles e inaccesibles y las fuentes de identidad internas, aquellas del lugar de origen, adquieren el apelativo de “expulsoras”. Se hace indispensable una nueva identidad.
 - El migrante indocumentado apuesta por el anonimato, en razón del pragmatismo que imponen las condiciones de vulnerabilidad; apuesta igualmente por distanciarse, en un primer momento, de las instancias gubernamentales
 - Los sentimientos iniciales de agravio evolucionan hacia motivaciones sociales de segundo nivel como la reunificación familiar y la propia estructura de información al interior de las comunidades que motiva nuevos movimientos migratorios.
 - Se abren espacios de recomposición de la relación con las representaciones del Estado mexicano por vía de la cultura, la organización

comunitaria y las ventanas de oportunidad para apoyos específicos en materia de asimilación. Las segundas y terceras generaciones de connacionales se vuelven particularmente relevantes. El hispano encuentra razones para la construcción de una identidad propia, basada en su país de origen y el respeto a lo que ello significa, pero con nuevas realidades funcionales.³

Entendiendo que el binomio distancia-acercamiento con el gobierno se estructura de manera compleja, la experiencia de los consulados mexicanos se centró primero en ofrecer documentación que devuelva la identidad primaria al migrante; ser alguien con nombre y poder demostrarlo. México desarrolló ejemplarmente la matrícula consular, un documento que se independiza de otros alegatos de confirmación de identidad sobre la base de la necesidad de ofrecer personalidad real a personas vulnerables. A partir del 11 de septiembre de 2001, cuando los parámetros de seguridad para el ingreso a oficinas públicas se incrementaron exponencialmente en Estados Unidos, la matrícula y el pasaporte pasaron a primer plano. Se convirtieron, no solo en una primera vía de identificación, sino que potenciaron una labor de cabildeo frente a instituciones bancarias, alcaldías, departamentos locales de policía y dependencias públicas de servicios al ciudadano, para que fuera aceptada. Más importante aún: la regla de pulgar que guio la labor consular dictaba que cuando una masa crítica institucional, superior a la media, aceptara ese documento para dar identidad al mexicano, la propia sociedad estadounidense (la receptora) haría irreversible su penetración como documento con valor funcional.

La matrícula es, entonces, un ofrecimiento de identidad que sobrepasa el simple esfuerzo inicial de resarcir la conexión perdida con el lugar de origen. Responde a las nuevas realidades del *trans*-patriado en función de su penetración en la sociedad que lo recibe; representa un sentido específico de identidad diferenciada. Algo similar ocurre con la construcción de la organización comunitaria. Los consulados han sido encomiables como aglutinadores de una identidad “mexicano-hispana”

³ Confróntese con RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 1972, pp. 544 donde se expone como la ciudadanía es una fuerte prístina de identidad cuando fortalece el sentido de respeto propio.

en EUA. A partir del Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior y posteriormente del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, el concepto de asimilación a la sociedad estadounidense se fundamenta en la siguiente secuencia:

- Organización en valores comunes de confianza y en torno a los espacios de reunión hispanos (deportes y actividades sociales y culturales);
- Revalorización del fenómeno migratorio;
- Establecimiento de una relación funcional con estados y municipios de origen;
- Generación de seminarios, conferencias, simposios, coloquios y congresos públicos, privados en las materias de interés de las comunidades; como vías para sistematizar propuestas y proyectos orientados a mejorar el desarrollo social particularmente en materia de salud y educación.

3.- Un tercer lineamiento está fundamentado en el “**amplio despliegue del servicio consular**”. Las frases que hoy prevalecen son: “ningún paisano sin respuesta”, “ningún servicio sin hacer”, “ningún mexicano con posibilidad de beneficiarse de un programa (tanto en el país de origen como, sobre todo en el receptor) que deje de presentar su solicitud”. El trasfondo de esta filosofía es que el consulado escucha y recibe una amplia gama de inquietudes y, dentro de parámetros que llevan a su esencia la relación entre servidor público y ciudadano, ha logrado establecer condiciones de autofinanciación que transparentan dicho encuentro.

La lista de servicios puede resultar sorprendente, incluso avasalladora, para el neófito de la labor consular: pasaportes, actuaciones matrimoniales, legalizaciones en una gran gama de asuntos, certificados de análisis, libre venta, certificados de origen o por constitución de sociedades, certificados de pasavantes o patentes provisionales de navegación, matrículas consulares tradicionales o de alta seguridad; certificadas del registro civil, de defunción, a petición de parte, para pensionados, de presunción de nacionalidad mexicana, de menaje de casa en varias modalidades; solicitudes por indigencia, repatriaciones, nacimientos, defunciones, tránsito

de cadáveres, embalsamamiento, servicios notariales y fe pública, renuncia de derechos, poderes generales o especiales, revocaciones, testamentos, escrituras en múltiples formas, compulsas por multitud de trámites, declaraciones de nacionalidad, cartillas del servicio militar nacional y subsecuentes trámites, visas por las diferentes modalidades que genera el tipo de actividad o inmigración, toma de nota de clubes de oriundos... Y la lista continúa. Abarca toda la vida jurídica de la persona.

El punto a destacar no es el volumen, sino la forma en que se ha desplegado una pléyade de servicios, montada sobre la prístina demanda de derechos ciudadanos, que decanta la función del servidor público, confiable y entendedor de quién es el grupo humano que se lo solicita. Decanta igualmente el costo y la transparencia en los servicios que ofrece.

4.- El cuarto lineamiento sería la **“sistematización de la protección”**.

En razón de su especialización para personas migrantes, vulnerables en otro país, la protección consular mexicana llega a ser un esfuerzo que supera algunas de las políticas de protección incluso en territorio mexicano (i.e. el fuerte gasto en repatriación de cadáveres que no tiene parangón en el espacio doméstico).

Lo elemental sería también recordar que se trata de una amplísima gama de actividades que incluso motivó, por algún tiempo, una confusión metodológica: el registro de los llamados casos de protección como una medición del accionar “virtuoso” de la red consular mexicana (“a más casos, mejor servicio”) olvidaba que el aumento de cifras solo reflejaba más injusticias y peores condiciones para los connacionales. Pero lejos de esa instancia inductiva que va caso por caso, lo importante es subrayar dónde se estructuran lineamientos con potencial de dictar una sistematización.

El fundamento guía está en propiciar la devolución al connacional de las condiciones de atención y tutela de sus derechos que debería recibir sin ser víctima de ninguna discriminación por su calidad de mexicano: ser tratado, diríamos, como un “ciudadano” más y, por ende (no hay vuelta de hoja), alcanzar una ciudadanía por trato. Algunos autores debaten fuertemente la necesidad de generar, dentro de las estructuras legales e

institucionales de una nación, el “trato diferenciado” para los grupos minoritarios con etnicidad, lenguaje o religión diferente.⁹

El tema, para México, no es menor: ¿conviene ingresar a una agenda de esta naturaleza, como ya lo podrían exponer actos relevantes en materia de traducción a partir de lenguas indígenas durante procesos jurídicos...? A pesar de ejemplos tan plásticos como el que menciono en la pregunta anterior, debe considerarse el nivel de relevancia y peso específico de la población mexicana en Estados Unidos, expuesto en la primera parte de este ensayo, y concluir que la respuesta debería ser **no**. Se pueden iniciar programas fundamentados en el trato diferenciado, en la acción afirmativa por la excepcionalidad de algunas características de los grupos migrantes, pero tendrán que ser programas temporales. Mal haríamos si limitamos así los lineamientos de actividad consular olvidando su importancia para la ciudadanía integral. Es mejor una protección que encuentre su sistematización en devolver condiciones generales de armonización con el *mainstream* ciudadano estadounidense, que de suyo es migrante, liberal e incluyente. Aun cuando parezca una generalización, esa ha sido la base de la cultura estadounidense.

Ahora bien, la productividad del trabajo migrante, lamentablemente, tiene parte de su origen en su vulnerabilidad: no reclama, no pelea, no deserta; trabaja. La vulnerabilidad sustenta abusos, pero cuando el trabajador deja de verse en condiciones de posible abuso es redobladamente productivo; cambia vulnerabilidad por certidumbre y pasa a ser un destacado emprendedor. Lo novedoso entonces está en trabajar por una sistematización de la lucha contra esa vulnerabilidad en los ámbitos laboral y económico y salvar el debate ideológico, racial e incluso cultural que ha probado ser estéril: más allá del proceso inductivo para el manejo de casos, buscar y litigar grandes asuntos ejemplares, que determinen enseñanzas, inhiban comportamientos abusivos subsiguientes y establezcan los mejores patrones de comportamiento moral. Podemos enfocar el célebre caso sobre condiciones de vida y trabajo que se litigó contra la empresa DeCoster Egg Farms en Main que en 1998 se significó como un parangón del abuso en la agenda de derechos civiles de inmigrantes en Es-

⁹ Por ejemplo, MAY, Stephen, MODOOD, Tariq y SQUIRES, Judith. *Ethnicity, Nationalism, and Minority Rights*. Cambridge University, 2004.

tados Unidos.¹⁰ Muchos otros de estos casos ejemplares se podrían citar y su focalización adecuada es, en el momento actual, una de las perspectivas que mayor interés y ansiedad motivan a la agenda de protección. Resultan básicos ante abusos policiacos contra nacionales mexicanos dentro de la grave situación de *racial profiling* al interior de policías locales estadounidenses (casos sonados como los de Jessica Hernández en Denver, Antonio Zambrano Montes en Pasco, Rubén García Villalpando en Grapevine, y Ernesto Javier Canepa Díaz en Santa Ana, California, se destacan como los más recientes).

Toda la sistematización de la protección queda imbricada en dos posibles vías: ya sea, primeramente, la necesidad de impulsar en lo posible el ejemplo que generen esos casos de alto impacto subsiguiente para establecer conductas generales; o, en segundo término, el igualmente genérico y amplio proceso de “protección preventiva”. La prevención, por cierto, termina por ser un proceso encaminado a congeniar igualmente los lados de una misma trama: la que integran sujetos y objetos del abuso y la discriminación. La prevención termina por intentar tender ligas, por vía de las distintas fórmulas que usa el agente consular (cursos, grupos de trabajo, coordinación entre autoridades, etcétera), encaminadas a sensibilizar al protagonista de abusos sobre quién es el migrante y sobre los desfases sociales que implica desprestigiar su impacto positivo —económico y social—; igualmente busca tender el otro lado del puente acompañando con campañas hacia el sujeto potencial del abuso: información sobre comportamientos y derechos en momentos de una detención, sobre grupos de ayuda, sobre violencia doméstica y derechos laborales, sobre abogados que le aconsejan sin costo e incluso —modernamente— sobre la importancia de impulsar seriamente sus niveles de educación, salud, integración comunitaria y, capacidades financieras. La red de 51 consulados de México es una herramienta invaluable que aún está muy lejos de usarse cabalmente hacia el objetivo de lograr el hispano-mejor-informado. En efecto, lograr el cambio en los términos de referencia en la práctica de la protección podría radicar, hoy, en canalizar la energía específicamente al entendimiento del gran sentido económico que tiene una

¹⁰ “The complaint was that workers of Mexican descent, be they American or Mexican citizens, were treated harshly because of their Mexican background, and that white, non-Mexican workers fared better”; http://www.leagle.com/decision/2000561229F3d332_1526.xml/ESTADOS%20UNIDOS%20MEXICANOS%20v.%20DeCOSTER

valoración de la productividad del hispano y el igualmente enorme valor económico y social de incentivar su certidumbre jurídica.

5. Los elementos mencionados nos encaminan fácilmente al último y quinto lineamiento genérico capaz de englobar el sentido ulterior de la actividad consular: “lograr el empoderamiento del nuevo mexicano allende sus fronteras”. La documentación es en sí un factor de empoderamiento; una licencia de conducir que se logre a partir de mejores documentos es un paso más hacia ese empoderamiento... Lo es la confianza que siente el *trans*-patriado al contactar su consulado, la protección que recibe y el sentimiento de identidad que alcanza. Pero este efecto positivo se multiplica exponencialmente cuando se habla de certidumbre; cuando se subraya el conocimiento de derechos propios, de salud, educación, condición laboral cierta y más recientemente de su educación financiera.

El tema de empoderamiento ya inundó seriamente el debate social interno de Estados Unidos; es indetenible y muchos grupos humanos están confluyendo hacia su impulso. Las acciones ejecutivas DACA, DACA ampliado y DAPA entran en el marco de no destruir un acervo de gente educada y productiva que esquemáticamente se mencionan como *dreamers*. Ya son lo que son y valen especialmente para la productividad moderna de Estados Unidos. Son personas que importan, se han empoderado. Mientras se logra una reforma integral, el gobierno estadounidense, requirió un paréntesis de no-deportación para no auto flagelarse amancillando lo que entiende valioso. La obligación consular, en correspondencia, es que nadie con la posibilidad de ser integrado en estos programas deje de aplicar para ello, nadie que sea valioso —al menos en las reglas hasta ahora expuestas y con la esperanza de que se amplíen hacia muchos otros aspectos del espectro—. Las campañas de información y el trabajo para alcanzar a cada sujeto con posibilidad de beneficiarse es la vía más pragmática de empoderamiento posible.

Los consulados establecen a partir de 2015 la posibilidad de ofrecer actas de nacimiento (previo trabajo de cotejo con el registro nacional correspondiente en México). La tarea se percibe titánica, pero es más que necesaria; se alinea claramente en el sentido de empoderamiento que re-

sultan de las nuevas condiciones de integración a la sociedad estadounidense orientadas sintomáticamente por esas acciones ejecutivas. A la par, y ello no es un tema nada despreciable, las leyes electorales mexicanas imponen igualmente ampliar la labor documental consular para que el inicio de la tramitación de una credencial de elector del Instituto Nacional de Elecciones en México (INE), pueda ocurrir desde el exterior. En condiciones que garanticen rigor por la equidad, profesionalismo y transparencia por lo delicado del manejo de semejante trámite, los consulados ofrecen a los mexicanos en el extranjero su contacto con el INE y, en dicho acto, se complementa su ciudadanía: más allá de un derecho legal por mayoría de edad, se acepta que, como gente valiosa y empoderada, contribuyen para su nuevo país y para México.

Pudo haber sido el tiempo quien cambió las cosas; hoy el 56% de los mexicanos en Estados Unidos ha vivido en ese país por más de 10 años y son diferentes; no entenderlo peca tanto de ingenuidad como de ingratitud. En su discurso ante la 31 Conferencia Anual de NALEO, en junio de 2014, el entonces Embajador de México dijo (considerando definitivamente que ya no debía existir ninguna contradicción ni conflicto en la concepción positiva de los mexicanos en Estados Unidos como parte de las sociedades mexicana y estadounidense por igual) que era tiempo de dedicar toda la energía a promover la “ciudadanización” de tres y medio millones de mexicanos con residencia (*Green Card*) elegibles para ese estatus dentro de Estados Unidos.¹¹ Era una conclusión lógica a la diferencia que hoy hay en el perfil medio de lo que es un mexicano o mexicano-americano en Estados Unidos.

La lucha es, ahora, contra los estereotipos y no sobre la base de ellos. Fundamentar el debate en las contribuciones, en las posibilidades económicas y sociales, en su labor como creadores de pequeñas empresas y sobre todo en la responsabilidad que los migrantes adquieren como seres responsables de su propio futuro en Estados Unidos y en México es el paso y el reto que tienen los consulados frente a sí. No saber ajustarse, ya sea por tendencias, por falta de recursos o por temor a la encomienda, podría revertir lo más valioso que tienen y que he buscado subrayar en cada paso de este ensayo: la labor consular se eleva con base en el entendimiento de sus beneficiarios

¹¹ <http://embamex.sre.gob.mx/cua/index.php/en/comunicados2013/784>

como sujetos de ciudadanía; en ello lleva ventaja en la carrera, por encima de muchas dependencias al interior del propio México. Fallar en este proceso mermaría todo lo avanzado, adulteraría la confianza, eliminaría la participación del Estado mexicano en la generación de identidades de sus comunidades en la diáspora, generaría intermediarios y vías extraordinarias, onerosas y faltas de escrúpulos para la prestación de servicios; atomizaría irreversiblemente la necesarísima labor de protección.

Para el futuro, queda sin embargo un mensaje de especial optimismo. La red consular siempre ha sabido responder con creces. La adaptación, más allá de retos e inercias difíciles de corregir, está en curso. Algunos preguntarían si la aventura de entender todo esto como una contribución ulterior al sentido amplio de ciudadanía resulta un tanto irresponsable o, al menos, cándida. Creo que no: no lo es por lo que dicen los teóricos capaces de poner a un lado el casi religioso concepto de “ilegalidad inicial” en el ingreso indocumentado al país que económicamente atrajo la migración y que disertan centrados en la relación presente de derechos y deberes que debe erigir valores de nación, riqueza y visión de progreso integral para una sociedad (pareciera que eso es lo que prevalece finalmente en Estados Unidos a pesar de los impulsos de racismo y los espasmos electoreros).¹²

La vocación de servicio consular ha sido capaz de crear, con el conjunto de sus servicios y su diáfana idea de lo que es una relación con la gente de bien, productiva y valiosa para México, un ofrecimiento de relación entre gobierno y sociedad exento de contradicciones o desviaciones: ya entienden al mexicano como un ciudadano cabal, son la instancia que nunca ha dudado de ese proceso, y ello ha imbricado sus formas endémicas de actuar.

Los consulados abren la puerta para una relación con la gente que se inicia en el ejemplo, que se basa en la convicción y que ofrece con creces el trato que pide a otros interlocutores: al hacerlo, su labor de convencimiento aumenta, los canales de interacción con la compleja sociedad estadounidense se ensanchan y las posibilidades de éxito, sobre la base de una percepción distinta de lo que somos en esta región del mundo, igualmente crecen como para sustentar algo de ese optimismo.

¹² CARENS, Joseph H. *Aliens and Citizens: The Case for Open Borders*, en “The Review of Politics”, Vol. 49, No. 2, (Spring, 1987), pp. 251-273. <http://links.jstor.org/sici?sici=0034-6705%28198721%2949%3A2%-3C251%3AAACTCF%3E2.0.CO%3B2-1>