

# Nuevos paradigmas en políticas públicas de protección y comunicación en la Secretaría de Relaciones Exteriores

## *New Paradigms in Public Policy on Consular Protection and Communication at the Mexican Ministry of Foreign Affairs*

Teodoro Alonso Fernández\*

*A Heriberto Galindo: negociador nato*

### **Resumen**

El ensayo propone prácticas de protección consular en regiones geográficas donde las instituciones son endebles, pero cuentan con jefes de gobierno fuertes. En este escenario, el diplomático o cónsul tiene como opción la negociación y su habilidad personal para concretar su trabajo creando relaciones con funcionarios de alto rango del país receptor. Los desafíos más importantes para los funcionarios diplomáticos son los países árabes, donde la cultura, la historia y la religión determinan toda la actividad de los individuos en su interacción con extranjeros o bien otros grupos étnicos o religiosos dentro de estas naciones. En este sentido, la estrategia de trabajo de los funcionarios diplomáticos dependerá de los objetivos y metas que se le encomiendan por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, entre los que destaca la atención de los casos de asistencia consular en materia de protección a nuestros connacionales en el exterior, delineados en la ley y el reglamento del Servicio Exterior Mexicano.<sup>1</sup>

**Palabras clave:** Política internacional, política exterior, protección consular, México, relaciones internacionales.

\* Candidato a doctor en Relaciones Internacionales por la UNAM y maestro en Administración Pública por la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard. Miembro del Servicio Exterior Mexicano. Se le otorgó Fellowship por la Universidad de Boston y Fellowship por la Kellogg Foundation para la Schloss Leopoldskron en Salzburgo, Austria. Las opiniones que aparecen en este documento son a título personal y no reflejan la postura oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores en este tema. Correo electrónico: teodoroalonso@yahoo.com

<sup>1</sup> Véase artículo 65 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, disponible en [http://www.conapesca.gob.mx/work/sites/cona/uaj/Reg\\_LSEM.pdf](http://www.conapesca.gob.mx/work/sites/cona/uaj/Reg_LSEM.pdf)

**Abstract**

The main focus of the essay is the practice of consular relations on matters of consular protection, in geographical regions where institutions are weak, but the central government is strong. In this setting, the best options for Public Diplomacy are the following: negotiation and personal rapport developed by the head of the office with high government officials. Furthermore, the challenges to Mexican diplomacy lay on the Arabian countries, where culture, history and religion shape the behavior of people in the interaction with foreigners or different ethnic or religious groups within these nations. Thus, the work strategy of the Diplomatic Corps or consular representation should be aligned with the Mission and Vision of the Ministry of Foreign Affairs. Indeed, the Mexican Foreign Service law and regulations state that consular protection mediation is a priority of the Mexican foreign policy.

**Key words:** International politics, foreign policy, consular protection, Mexico, international relations.

**Introducción**

En materia de protección consular, en el ámbito multilateral existen la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomática de 1961 y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.<sup>2</sup> En América contamos con los siguientes acuerdos: la Convención de La Habana sobre Agentes Consulares de 1928<sup>3</sup> y los acuerdos a nivel ejecutivo entre México y Estados Unidos de 1948.<sup>4</sup> Aunque en la práctica consular esta última no tiene relevancia, sí la tienen los acuerdos o memorandos entre las diferentes dependencias del gobierno federal y estatal con la red consular en Estados Unidos. Se cuenta además con infraestructura que permite, en caso de desastres naturales o accidentes diversos, intervenir en forma coordinada y expedita con las autoridades locales en beneficio de nuestros connacionales. Los protocolos existentes en ese país para casos de desastres naturales agilizan el trabajo entre autoridades y representaciones consulares. Los fenómenos naturales como Katrina en Nueva Orleans,<sup>5</sup> o la inundación en Manhattan, Nueva York, provocado por el

<sup>2</sup> Existen múltiples convenciones en materia multilateral, pero para los fines de este ensayo sólo se mencionarán las de uso frecuente en la red consular y diplomática.

<sup>3</sup> Este convenio está aún vigente. Véase United States Department of State, disponible en <http://www.state.gov/s/1/treaty/tif/index.htm>

<sup>4</sup> Este acuerdo fue ratificado por el Senado mexicano, pero no por el estadounidense, por lo que permanece como Executive Agreement. Véase Teodoro Alonso Fernández, “El cabildeo en la notificación consular entre México y los Estados Unidos: propuesta de trabajo” en *Confluencia* XXI, número 9, abril-junio 2010.

<sup>5</sup> Véase Instituto de los Mexicanos en el Exterior, *Lazos*, 2005, disponible en <http://www.ime.gob.mx/noticias/lazos/2005/565.htm>

ciclón Sandy<sup>6</sup> y los actos terroristas de 2001 en esta misma ciudad,<sup>7</sup> pusieron a prueba esos mecanismos de auxilio a la población. Aunado a lo anterior, existen organizaciones no gubernamentales, gubernamentales, clubes de oriundos, organizaciones religiosas y clínicas legales de universidades que apoyan la red consular para atender los miles de casos anuales de protección.<sup>8</sup>

Sin embargo, son los incidentes que se presentan en el resto de la comunidad internacional, en particular fuera de países desarrollados donde enfrentamos desafíos que requieren imaginación, habilidad y conocimiento para negociar accesos consulares y proveer protección. El contraste es enorme debido a que las instituciones y organizaciones que nos auxilian en las actividades de protección son casi inexistentes en estas naciones. Enumero algunos de los problemas a los que se enfrenta el personal consular y diplomático adscrito en estas zonas geográficas:

a) penas de muerte en países donde se profesa mayoritariamente la fe islámica y donde existe exclusión de género *de facto y de jure*;<sup>9</sup>

b) países en los que el gobierno de México no cuenta con representación consular o diplomática;

c) Estados sujetos a sanciones del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas y potencialmente objeto de sanciones económicas o militares. En estas condiciones la embajada o consulado deberá comunicarse con los connacionales que ahí residen para exponerles la conveniencia de ser evacuados; y

<sup>6</sup> Sobre la actividad de protección desplegada por la SRE, véase <http://www.eluniversal.com.mx/notas/879889.html>

<sup>7</sup> Sobre la actividad desplegada por el Consulado General de México en Nueva York, véase <http://mexico.cnn.com/mundo/2011/09/11/los-nombres-de-cinco-mexicanos-son-incluidos-en-el-memorial-del-11-s>

<sup>8</sup> Información de la Dirección General de Protección arroja las siguientes cifras: en 2010 se atendieron 123 488 casos de protección, y en 2013 la cifra fue de 183 013. Para información más pormenorizada, véase la página de la SER, disponible en [https://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/images/stories/documentos/Estadisticas\\_PME/casos%20eua.pdf](https://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/images/stories/documentos/Estadisticas_PME/casos%20eua.pdf)

<sup>9</sup> En Arabia Saudita, el embajador Raúl López Lira negoció un esquema de cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores para evitar abusos y malos tratos a connacionales por sus cónyuges. Este esquema fue creado originalmente por el Ministerio saudita de Relaciones Exteriores y por la embajada estadounidense para la conformación de un grupo de funcionarios de ambos países, y tenía como objetivo central resolver temas relacionados con maltrato hacia ciudadanas estadounidenses. Es conveniente mencionar que existen 22 países árabes de acuerdo a la Liga Árabe. No se incluye en la lista a Palestina por no constituir un Estado; sin embargo, es miembro de esa organización. En términos de religión, existen 49 países donde se profesa el Islam por la mayoría de la población de acuerdo con datos de 2010. Véase Pew Research Religion and Public Life Project, 27 de enero de 2010, disponible en <http://www.pewforum.org/2011/01/27/future-of-the-global-muslim-population-muslim-majority/>

d) traslados de connacionales que deben ser atendidos por accidentes ocasionados por desastres naturales o por conflictos entre países que comparten una misma frontera, revueltas internas o golpes de Estado.

Para enfrentar escenarios como los ya descritos, se requieren protocolos de protección que permitan a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) enfrentarlos con rapidez y eficacia. Por ejemplo, en países del Golfo Pérsico (Arabia Saudita, Omán, Qatar, Yemen, Bahreín y Emiratos Árabes Unidos) y en otras naciones como Tailandia, Filipinas, Irán, Turquía, Malasia, Vietnam, Eritrea, Etiopía, Jordania, Egipto, etc., los casos graves de protección, como podría ser la pena de muerte, requieren de la intervención del embajador para solucionarlos, puesto que la del jefe de cancillería o del cónsul no es suficiente. Sin embargo, el apoyo de ellos es necesario para escalar la protección y enviar la señal de que el caso es tan importante que el representante del Estado mexicano intervendrá en forma directa para negociar una solución al problema.<sup>10</sup> Si bien en estos países existen instituciones judiciales que conocen sobre los casos de alto perfil, no es menos cierto que un representante consular o embajador puede obtener resultados positivos si es un negociador hábil. En este punto, subrayo una verdad de Perogrullo: que la habilidad negociadora es un proceso de aprendizaje y experiencia que supuestamente conocen los diplomáticos por el simple hecho de serlo. La realidad nos muestra una historia diferente, ya que pocos son los funcionarios diplomáticos con esta habilidad. Un negociador con experiencia y conocimiento del proceso de toma de decisiones en esta materia evaluará el ámbito cultural, político, social y religioso donde ha sido designado por el Estado que lo envía. La negociación requiere de mucha sensibilidad, empatía y haber desarrollado toda una red de relaciones con funcionarios cercanos o influyentes en el Ministerio de Relaciones Exteriores y/o el jefe de gobierno. La técnica de negociación utilizada por el embajador Raúl López Lira en la solución de problemas en Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos fue la *soft negotiation*.<sup>11</sup> Esta técnica es efectiva en monarquías del Golfo Pérsico por la percepción que existe de que el embajador es una persona con poderes que van más allá de su investidura oficial, como son los casos de diplomáticos designados por estas autoridades, la mayoría de ellos con vínculos estrechos a la realeza o familiares de la misma.

<sup>10</sup> El embajador Raúl López Lira intervino personalmente con el emir de Emiratos Árabes Unidos para que los cargos por posesión de droga contra uno de nuestros connacionales, cuya sentencia conlleva la pena capital, fueran desechados por las autoridades de ese país. Los cargos fueron ocasionados por una semilla de marihuana que nuestro connacional llevaba en su equipaje después de pasar vacaciones en Amsterdam. En este caso se escalonó la mediación consular.

<sup>11</sup> Un libro fundamental para estudiar las diferentes técnicas de negociación es el de Roger Fisher y William L. Ury, *Getting to Yes*, disponible en <http://6thfloor.pp.fi/fgv/gettingtoyes.pdf>

En lo referente a comunicación digital, la SRE ha estado utilizando esta herramienta desde que el doctor José Antonio Meade ocupó la titularidad de dicha institución. En la actividad de protección de la red consular y embajadas se está utilizando como medio para que nuestros connacionales se mantengan en contacto con su representación y se les pueda proporcionar información que podría ser útil en situaciones de crisis, o simplemente relevante para obtener documentación consular. Aunque todavía se puede mejorar la comunicación de las representaciones consulares y diplomáticas utilizando las diferentes plataformas existentes, así como la creación de *blogs* para estar en permanente contacto e interacción con los mexicanos que radican en el exterior. En este proceso, el funcionario clave para delimitar estrategias y protocolos sobre su uso es el director general de Comunicación Social.

### **La práctica consular en materia de protección**

La Dirección General de Protección cuenta con protocolos para atender los casos de demanda de ayuda a nuestros connacionales en cualquier punto del planeta donde se requiera de asistencia consular. Sin embargo, ante la creciente demanda de los buenos oficios o la mediación diplomática o consular, es necesario reevaluarlos y fortalecerlos. Para ello, se requieren recursos humanos y materiales adicionales que permitan enfrentar diversos escenarios de asistencia consular en mejores condiciones. Por lo anterior, propondría lo siguiente:

a) creación de un equipo especial de atención a crisis con recursos materiales y humanos que permitan asistir y apoyar a la red consular o diplomática en casos de emergencia. Cuando los incidentes ocurren en forma sucesiva o en dos lugares al unísono, el personal regresa en condiciones de agotamiento que no permiten volver a enviarlos a otros escenarios donde se requieren sus buenos oficios, por lo que es ineludible que existan, cuando menos, dos grupos para cubrir las necesidades de protección y asistencia consular. Los funcionarios de apoyo para esta actividad podrían ser seleccionados y continuarían en sus funciones cotidianas, pero estarían disponibles, con toda su documentación en regla, para viajar a regiones donde se requiera su auxilio en forma inmediata. Incluso para los apoyos que se requieren anualmente en la red consular de Estados Unidos, como es el caso del Programa de Repatriación Voluntaria al Interior de nuestro país (PRVI).<sup>12</sup> La demanda de personal para estas

<sup>12</sup> El PRVI tiene 11 años de efectuarse en forma continua. Fue firmado entre los gobiernos de México y Estados Unidos en 2004 y se creó a partir del Memorandum de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos. Durante el desarrollo del programa

actividades es crítica. Varias de las representaciones consulares en la frontera trabajan sin descanso para entrevistar a los connacionales repatriados. Si bien existe un esquema de apoyo en el verano para auxiliar a ciertas representaciones consulares, el programa debería ampliarse y mejorarse la supervisión en la utilización de los recursos humanos de la red consular por las autoridades de la SRE;

b) asimismo, es necesario contar con al menos dos computadoras portátiles (tipo militar) y dos teléfonos satelitales para permanecer en coordinación constante con los titulares de embajadas o consulados. Señalo lo anterior debido a que los desastres naturales afectan principalmente la infraestructura de comunicación de las naciones donde se despliega la actividad de protección consular. También existen zonas geográficas dentro de ciertos países donde no existe recepción en los teléfonos celulares. Menciono los siguientes ejemplos: el tránsito en carretera de la ciudad de Riad, Arabia Saudita a Bahrein, el tránsito de Cairo al Sinaí, el tránsito de Jordania a Damasco, los desplazamientos en Yemen y hacia la zona costera del Mar Rojo en Yedah, Arabia Saudita. Estos son sólo algunos ejemplos; sin embargo, lo mismo ocurre en otras naciones que carecen de infraestructura para retransmitir las llamadas celulares, como Haití y amplias regiones en India;

c) designación de un funcionario con experiencia en materia de protección para liderar el grupo de atención a crisis, lo que permitiría la coordinación efectiva con diversas dependencias del gobierno federal o estatal, con delegaciones de la SRE en los estados de la República Mexicana, o bien coordinación con las oficinas de atención a los migrantes cuyas sedes se encuentran en las capitales de los estados. La coordinación ya establecida es importante para la obtención de documentos, localización de familiares o traslado de personas para atención médica de cualquier zona geográfica donde intervenga una representación diplomática o consular. La asistencia consular es muy amplia y, si bien incluye en algunos casos el traslado del enfermo o herido, también entraña la obtención y el envío del historial médico para una atención rápida y efectiva del connacional por las autoridades médicas en nuestro país. Siendo el eje principal de la asistencia consular la coordinación entre la embajada o consulado y la Dirección General de Protección corresponde en la mayoría de los casos a la representación diplomática o consular elegir el medio idóneo de traslado y obtener los permisos de las autoridades aeroportuarias del país receptor para el aterrizaje del avión o vehículo donde será transportado el lesionado hacia nuestro país. Lo mismo ocurre en casos

---

se ha dado especial atención a personas vulnerables. Se busca preservar en todo momento la unidad familiar durante el proceso de repatriación. Es un trabajo de colaboración estrecha entre la red consular fronteriza, agentes del Grupo Beta y del Instituto Nacional de Migración. Véase comunicado de la SRE, "Sala de prensa", México, 29 de septiembre de 2011, disponible en <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/268-sre-segob>

de desenlace fatales, en la mayoría de ellos, los deudos del fallecido desean que el cuerpo sea trasladado a México;<sup>13</sup>

d) el equipo especial de atención a crisis deberá contar con personal de la Dirección General de Protección a Mexicanos y personal de la Dirección General de Asuntos Consulares. El funcionario de asuntos consulares es indispensable para orientar al personal de la embajada o de la red consular en lo relativo a la normatividad para la obtención de documentos para los connacionales. La expedición de documentación consular para que nuestros connacionales puedan demostrar su nacionalidad es parte integral de la actividad de protección, lo que se olvida con mucha frecuencia, razón por la que los funcionarios consulares deben actualizar su conocimiento en este ámbito. Cuando el secretario de Relaciones Exteriores, José Antonio Meade Kuribreña, fue designado como titular de esta institución, se modificaron los lineamientos de expedición de pasaportes y matrículas consulares, lo que nos otorga a los funcionarios de la red consular y diplomática flexibilidad para ayudar a nuestros connacionales en la obtención de dicho documento. En Estados Unidos éste les permite a las autoridades migratorias iniciar cualquier proceso de regularización de *status* migratorio de nuestros connacionales.

1) el funcionario responsable deberá contar con experiencia y conocimiento para resolver crisis, como las siguientes: a) carencia de documentación que comprueben la nacionalidad o identidad de la persona entrevistada<sup>14</sup> y b) asistencia a cónyuges de otras nacionalidades. En este último caso, la coordinación que ya existe con las autoridades del Instituto Nacional de Migración y Centro de Investigación y Seguridad

<sup>13</sup> El traslado de restos mortuorios requiere trámites con las autoridades locales de documentos donde se describe la causa o causas del fallecimiento del occiso, certificaciones de embalsamamiento y permisos de tránsito de restos que son expedidos por la representación consular o diplomática en forma gratuita. Estos documentos son fundamentales para una demanda de indemnización en decesos donde se presume negligencia médica o abuso de autoridades en la “neutralización” de un individuo.

<sup>14</sup> La expedición de un nuevo reglamento para pasaportes, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de agosto de 2011, permite al funcionario consular auxiliar a nuestros connacionales en la expedición de documentos que prueben su identidad y nacionalidad. Resulta un avance extraordinario, sobre todo en casos de vulnerabilidad extrema, como lo constituye la población indocumentada mexicana en Estados Unidos. Las cifras para 2012 de la población total indocumentados fue de 11.7 millones, de los cuales 6 millones son mexicanos. Véase Dis.capacidad.com, “SRE modificó el reglamento de pasaportes para evitar discriminación a PCD, 3 de septiembre de 2011, disponible en <http://www.dis-capacidad.com/nota.php?id=1655#.U21dnoFdUoE> Véase también Pew Research Center, “Most Unauthorized Immigrants Are From Mexico, But Their Number Is Down” en *Hispanic Trends Project*, 2013, disponible en <http://www.pewhispanic.org/2013/09/23/unauthorized-immigration/1-3/> En las administraciones panistas los reglamentos para la expedición de matrículas consulares y pasaportes fue tan restrictiva que se afectó al sector más vulnerable de los mexicanos en el exterior: la población indocumentada.

Nacional es útil, sobre todo en países donde residen personas con tendencias extremistas. Son los casos de países como Yemen, Arabia Saudita, Egipto, Siria, Filipinas, Indonesia, India, Pakistán, Kenia, Nigeria, Líbano, Jordania, etc., cuyos gobiernos tienen un historial de combate a esos grupos que operan en forma permanente en esas naciones;

2) sería deseable que el funcionario responsable del equipo especial de atención a crisis de la Dirección General de Protección tenga experiencia, no sólo en Estados Unidos, sino también en diversos países, lo que facilitaría la toma de decisiones en casos de emergencia. La sensibilidad hacia culturas diversas y conocimiento de temas o regiones geográficas son cruciales cuando el diplomático opera en países musulmanes.<sup>15</sup> Es pertinente subrayar que la mayoría de cónyuges en esas naciones son mujeres extranjeras, lo que requiere de habilidad en los diplomáticos en su relación con los cónyuges (sexo masculino) y las autoridades del país receptor;<sup>16</sup>

3) en casos de evacuación de nacionales mexicanos por conflicto militar o desastres naturales, los escenarios para enfrentar las contingencias deben analizarse con cuidado.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Ningún país musulmán es signatario de la Convención de La Haya para evitar la sustracción de menores, de 1980, lo que crea verdaderos dolores de cabeza a diplomáticos mexicanos y estadounidenses (entrevista con el cónsul general de la embajada de Estados Unidos en Riad, Arabia Saudita, en 2003). Al respecto, si bien Turquía y Egipto son miembros de la Conferencia de La Haya, no son parte del Convenio para evitar la sustracción de menores.

<sup>16</sup> Sobre la relevancia de diplomáticos expertos en temas o zonas geográficas, véase Yoav J. Tenenbaum, "The Role Of The Diplomat In the Modern Era: There is Simply No Substitute for the Personal Touch Skillful Diplomats Bring To Their Mission" en *Foreign Service Journal*, 2010, disponible en <http://www.afsa.org/fsj/0110/files/assets/downloads/publication.pdf> Puede consultarse también William J. Burns, "10 Parting Thoughts for America's Diplomats", 23 de octubre de 2014, disponible en [http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/10/23/10\\_important\\_lessons\\_for\\_america\\_s\\_diplomats\\_parting\\_thoughts\\_william\\_burns\\_state\\_department](http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/10/23/10_important_lessons_for_america_s_diplomats_parting_thoughts_william_burns_state_department) Sobre el efecto positivo de los buenos modales y la empatía del diplomático sobre su interlocutor, véase la obra clásica del siglo XVIII de Philip Dormer Stanhope, *A Selection From The Letters Of Lord Chesterfield To His Son And Godson 1742-1772*, disponible en [http://books.google.com/books?id=gUuXSQMFMnQC&pg=PR17&lpg=PR17&dq=lord+chesterfield+letter+to+son,+diplomacy&source=bl&ots=\\_NvLmvpY6l&sig=ZRVDC CWo5NW618Mc4OwFdrd2kYw&hl=en&sa=X&ei=L19pU5PrF6SR8AHt-4C4DQ&v=0CGEQ6AEwBw#v=onepage&q=lord%20chesterfield%20letter%20to%20son%2C%20diplomacy&f=false](http://books.google.com/books?id=gUuXSQMFMnQC&pg=PR17&lpg=PR17&dq=lord+chesterfield+letter+to+son,+diplomacy&source=bl&ots=_NvLmvpY6l&sig=ZRVDC CWo5NW618Mc4OwFdrd2kYw&hl=en&sa=X&ei=L19pU5PrF6SR8AHt-4C4DQ&v=0CGEQ6AEwBw#v=onepage&q=lord%20chesterfield%20letter%20to%20son%2C%20diplomacy&f=false) Por muchos años se ha considerado en la SRE la conveniencia de contar con diplomáticos generalistas, lo que implica que una especialidad no es relevante para el servicio civil de carrera. Sin embargo, la realidad internacional está exigiendo especialistas en temas o zonas geográficas.

<sup>17</sup> Por ejemplo, en la intervención militar de Estados Unidos e Inglaterra en Irak, ambas naciones actuaron sin mandato legal del Consejo de Seguridad. Véase Poorvi Chitalkar y David M. Malone, *Working Paper Series*, United Nations University, disponible en [http://collections.unu.edu/eserv/UNU:5/wp01\\_theunscandiraq1.pdf](http://collections.unu.edu/eserv/UNU:5/wp01_theunscandiraq1.pdf) En este escenario existía la duda de la fecha en que dos funcionarios debíamos trasladarnos a Iraq y Arabia Saudita para coordinar la evacuación de connacionales que se encontraban en esos países. El embajador de México en Egipto, Miguel Ángel Orozco, nos envió, afortunadamente para mi colega que viajó a Irak (Federico Moreno), una semana

En la mayoría de ellos, el factor tiempo es relevante. En algunos otros, las evacuaciones se enfrentan de diversa manera, dependiendo del número y de la magnitud del desastre. Por ejemplo, una opción sería la compra de boletos en una línea comercial, otra podría ser el uso de un avión de la Fuerza Aérea Mexicana y una más podría ser la renta de un chárter o un navío en el mismo país o en un país cercano. En casos severos se puede solicitar el auxilio de representaciones diplomáticas de países amigos. En lo referente al auxilio de embajadas amigas, el gobierno de México podría celebrar protocolos de apoyo mutuo con Estados Unidos, Canadá, España o Francia, naciones que tienen representaciones diplomáticas en casi todas las naciones del mundo y con las que mantiene excelentes relaciones políticas. Estos protocolos de cooperación existen entre los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y Europa por el número de nacionales de esos países viviendo en regiones de alto riesgo de desestabilización. Sirva como ilustración el caso de solicitud de auxilio de canadienses residiendo en Líbano, con motivo del conflicto Líbano-Israelí en 2006. Canadá se enfrentó con la necesidad de evacuar a un número de nacionales canadienses que fluctuaba entre 40 mil y 50 mil individuos. Lo que empeoró las actividades de esta embajada fue que sólo estaban registrados 11 mil nacionales en la base de datos y que el país no tenía representación consular ni diplomática en Chipre ni en las dos ciudades, Mersin y Adana, en Turquía, donde serían reubicadas estas personas para luego ser evacuadas a Canadá. Las dos localidades mencionadas se encontraban muy alejadas de Ankara, donde sí existe representación diplomática canadiense. Sin embargo, estas últimas dos poblaciones contaban con consulados honorarios. La evacuación fue exitosa por las facilidades otorgadas por los gobiernos de Turquía y Chipre al de Canadá. Sin embargo, la pregunta que se hicieron las autoridades fue ¿qué habría sucedido si los gobiernos aludidos no hubieran cooperado con el de Canadá en el proceso de evacuación? Lo interesante de este estudio es la forma en que se describen los problemas que enfrentaron y la necesidad de actualizar estrategias y logística para futuras eventualidades. También se señala el auxilio que se proporcionó a 699 nacionales de 32 países;<sup>18</sup> y

---

antes del bombardeo. Como nuestra embajada en Arabia Saudita había sido cerrada, el embajador Orozco me envió para coordinar la salida de connacionales y cónyuges de ese país, ya que las probabilidades de una invasión o bombardeo por parte de Irak, como represalia por el apoyo de Arabia Saudita a la invasión, era altamente probable. Durante los dos años que permaneció cerrada nuestra representación diplomática en Arabia Saudita, la embajada de México en Egipto y la embajada de México en Líbano asumieron la responsabilidad de la relación con los gobiernos de los países del Golfo Pérsico (Gulf Cooperation Council).

<sup>18</sup> The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, "The Evacuation of Canadians from Lebanon on July 2006: Implications for the Government of Canada", mayo 2007, disponible en <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/391/fore/rep/rep12may07-e.pdf>

4) existen países donde no se cuenta con representación diplomática o consular, por lo que las acciones de protección se dificultan. En estos casos, lo recomendable es el desplazamiento del acreditado hacia ese país y su coordinación con los cónsules honorarios.<sup>19</sup> En naciones donde existe la pena de muerte, por el hecho de poseer o traficar con enervantes, como por ejemplo, los países del Golfo Pérsico, la acción pronta de un buen negociador puede evitar la ejecución del connacional.<sup>20</sup> Si bien los casos de protección fuera de Estados Unidos palidecen en comparación con las cifras en este país, los casos de protección en el resto del mundo pueden ser de alto perfil y las demandas de los familiares atraen a la prensa, lo que le otorga dimensión y trato diferenciados.<sup>21</sup>

### Estrategia de comunicación

Acontecimientos como narcotráfico, golpes de Estado, desastres naturales, guerras civiles, asesinatos de alto perfil e intervenciones militares son atractivos para los medios de comunicación impresa y electrónica por una sencilla razón: generan audiencia, inclinándolos al sensacionalismo.<sup>22</sup> Por esta razón, la prensa no es un medio de información, *stricto sensu*, sino un poderoso actor.<sup>23</sup> En este contexto, la SRE podría redactar un protocolo de comunicación que permita controlar la información que recibirá el público nacional o extranjero. Este protocolo podría ser una guía útil entre la Dirección General de Comunicación Social, la oficina del secretario y las diferentes subsecretarías y direcciones generales en la SRE. En el caso particular de actividades de protección, la coordinación podría establecerse con la Dirección General de Protección

<sup>19</sup> Los cónsules honorarios son imprescindibles por los vínculos estrechos que tienen entre la élite política y económica de la zona geográfica donde se encuentran, y se les designa por decisión de la SRE, con la recomendación previa de la embajada o el consulado. Por esta razón, tales nombramientos deben ser examinados con cuidado por los responsables de las designaciones.

<sup>20</sup> Los casos de protección consular atendidos por la red consular y diplomática, sin incluir a Estados Unidos, en 2010 fueron 5 321 y en 2013 fueron 4 006. Véase SRE, "Casos de protección y asistencia consular: atendidos en la red diplomática/consular de México en el resto del mundo (excepto Estados Unidos)", México, 2014, disponible en [https://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/images/stories/documentos/Estadisticas\\_PME/casos\\_rm.pdf](https://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/images/stories/documentos/Estadisticas_PME/casos_rm.pdf)

<sup>21</sup> Un caso de protección de alto perfil ocurrió hace algunos años en Arabia Saudita. Por lo sensible del mismo, no puedo abundar en detalles; sin embargo, baste decir que un alto funcionario de la Secretaría me inquirió sobre la pertinencia de otorgarle un trato diferenciado respecto a otros casos de protección. Mi respuesta fue simple: al intervenir la oficina del presidente de la República, el asunto salía de la esfera meramente burocrática de la SRE y adquiría un tinte político, lo que implicaba colocarlo como caso prioritario de protección.

<sup>22</sup> Jody Powell, *The Other Side of the Story*, William Morrow and Co., Nueva York, 1984, pp. 15-19.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 18.

y la subsecretaría o dirección general que tenga responsabilidad geográfica o temática sobre un país donde se genere la demanda de asistencia consular o diplomática. Por ejemplo, durante las protestas contra el gobierno de Hosni Mubarak, que finalmente lo obligaron a renunciar a la presidencia de su país el 11 de febrero de 2011,<sup>24</sup> las reuniones para evaluar los acontecimientos ahí se efectuaron entre la Subsecretaría para América del Norte, la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior y la Dirección General para África y Medio Oriente, incluyendo en todo momento a la embajada de México en Egipto. En cualquiera de los acontecimientos descritos, el titular de una embajada o consulado deberá responder a los medios de comunicación que lo soliciten para informar a su audiencia sobre los acontecimientos *in situ*. En estas circunstancias el titular de la representación de que se trate, solicitará instrucción del responsable de comunicación social y del titular de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior para diseminar información consistente y coherente hacia los medios de comunicación nacional o internacional y hacia las redes sociales.<sup>25</sup> Sin embargo, varios funcionarios de alto rango fueron entrevistados sobre los acontecimientos que se estaban dando en ese momento en Egipto y la información fue diversa y contradictoria, lo que propició acres críticas de la prensa nacional. Por esta razón, los expertos en materia de prensa y políticas públicas recomiendan centralizar la información y el uso de los llamados *talking points* en las conferencias de prensa. Utilizar estas herramientas y un moderador entre el “vocero” y los medios de comunicación evita, en la mayoría de los casos, caer en contradicciones.

Es importante mencionar que, por el número de connacionales que residen en Estados Unidos,<sup>26</sup> los receptores de la información se encuentran en ambas naciones.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Una descripción sucinta sobre los acontecimientos en Egipto puede verse en “Hosni Mubarak’s Path From Presidency to Prison and Beyond: A Look Back At The Tumultuous Political Career of Egypt’s Ousted Leader” en *The New York Times*, disponible en [http://www.nytimes.com/interactive/2013/08/21/world/middleeast/Mubarak\\_timeline.html?\\_r=0#/#time139\\_4617](http://www.nytimes.com/interactive/2013/08/21/world/middleeast/Mubarak_timeline.html?_r=0#/#time139_4617)

<sup>25</sup> Sobre cómo estructurar una estrategia de alto impacto, véase Georgia Everse, “Four Steps to Building a Strategic Communications Capability” en *HBRG Blog Network*, 2012, disponible en <http://blogs.hbr.org/2012/03/four-steps-to-building-a-strat/>

<sup>26</sup> El número de personas de origen mexicano en Estados Unidos es de 33 539 000. De esta cifra, 11 738 650 (35 por ciento) nacieron en México. Véase Pew Research Center, “2011 Hispanic Origin Profiles” en *Hispanic Trends Project*, 2013, disponible en <http://www.pewhispanic.org/2013/06/19/hispanic-origin-profiles/>

<sup>27</sup> Existe una tendencia creciente de las dos televisoras hispanas en Estados Unidos, Telemundo y Univisión, a cubrir eventos que afectan a nuestros connacionales en cualquier parte del mundo. Como jefe de Prensa en Egipto y jefe de Cancillería en Arabia Saudita, a menudo se me solicitaban entrevistas sobre temas relacionados con nuestros nacionales en esos países por parte de Univisión. Asimismo, durante el tiempo que colaboré en la Dirección General de Protección, Univisión y Televisa solicitaron mis comentarios sobre eventos en Medio Oriente. A esta última corporación fuimos invitados varios funcionarios de la SRE.

Si bien algunas veces la presión de los medios de comunicación no permite que la información se centralice en una oficina, lo recomendable es conceder entrevistas en forma selectiva y, en la mayoría de los casos, que el principio de centralización se aplique como estrategia de comunicación y se establezca un contacto estrecho con los periodistas nacionales e internacionales más relevantes. Lo anterior permite el control de la información y su uso como un instrumento de política pública. El control de la información la tendrá el director general de Comunicación Social de la Secretaría. Seguir esta estrategia permite un control de daños inmediato si llegara a producirse.<sup>28</sup> En un escenario ideal, se debería contar con un vocero en la oficina de prensa.<sup>29</sup> Esta figura le permite al secretario una participación más activa y relevante en los medios nacionales e internacionales, pero también lo coloca en una posición de relativa vulnerabilidad. No obstante, el “vocero” permite la reparación del daño cuando es relevante y pudiera afectarlo.<sup>30</sup> Un fenómeno recurrente en casos de protección a nivel internacional ha sido la pregunta repetitiva de cuántos connacionales se encuentran en el lugar de los hechos. En estos escenarios, la embajada o consulado tiene un registro que le permite conocer dicha cifra de residentes en un país, pero existe una cantidad indeterminada de personas que no se han dado de alta por diversas circunstancias. Entre otras razones porque se encuentran en tránsito hacia otros destinos, o bien son turistas y no le dan importancia o desconocen lo relevante de registrarse en las embajadas o consulados. En este sentido, la información que se provea no puede ser improvisada y deberán cubrirse todos sus ángulos. El funcionario en México de la Dirección General de Protección deberá reunirse constantemente con su personal para retroalimentarse con la información más actual y relevante que se genere por los diversos actores involucrados. Realizar este ejercicio permite mantenerse alerta y tener respuestas rápidas a eventos de alto perfil que puedan ocurrir en el mundo y ejercitarse mentalmente en la relación con los miembros de la prensa nacional e internacional.

Me gustaría terminar este ensayo enfatizando la importancia de las redes sociales para nuestras representaciones consulares y diplomáticas. La práctica actual es utilizarla sólo como un vehículo de información vertical; sin embargo, si la transformamos en

<sup>28</sup> Para un análisis sobre gestión de crisis, puede verse Mario Riorda, “Gestión de crisis políticas: ¿salir o salir bien?”, 2014, disponible en <http://www.institutocomunicacionpolitica.com/art%C3%ADculos/gestion-de-crisis-politicas-salir-o-salir-bien>

<sup>29</sup> George Reedy, secretario de Prensa del presidente Lyndon B. Johnson, sostiene que el presidente Franklin D. Roosevelt creó esta figura para protegerse de los ataques de la prensa. Véase Jody Powell, George Reedy y Jerry Terhorst, *Three Press Secretaries on the Presidency and the Press*, University Press of America, Nueva York, 1983, p. 8.

<sup>30</sup> Sobre la conveniencia de no exponer al presidente a los ataques de la prensa, principio que puede aplicarse a un secretario de Estado, puede consultarse Mark Hertsgaard, *On Bended Knee: The Press And The Reagan Presidency*, Schocken Books, Nueva York, 1988, p. 32.

un modelo horizontal que nos permita interactuar en forma continua con nuestros interlocutores el impacto sería mayor. En otras palabras, la Dirección General de Comunicación Social podría designar a un funcionario o empleado local de tiempo completo como responsable de las redes sociales, con excelente perfil para desarrollar esta actividad e interactuar en forma constante a través de las diversas plataformas existentes, sobre todo en *Twitter*, *blogs* y las plataformas *Wiki* y *Joomla*. Estas opciones serían de mucha ayuda en casos de acciones de apoyo en desastres naturales o accidentes en los que se vean envueltos nuestros connacionales. Transcribiré las palabras de un experto en materia de comunicación digital que resume mi argumento en favor de un cambio en la forma de interactuar con las redes sociales: “Las compañías, las administraciones y las entidades del sector público se empeñan en trasladar su lenguaje corporativo y su organización/estructura interna a los clientes. Parten de un axioma equivocado, en términos de ‘Nosotros hablamos. Mis clientes me escuchan’”.<sup>31</sup>

## Conclusiones

En una estrategia global de protección, la coordinación entre la Dirección General de Protección, la Dirección General de Asuntos Consulares, la Dirección General de Comunicación Social y las embajadas y consulados es relevante para ofrecer una pronta y eficaz asistencia o mediación consular. La asistencia consular en materia de protección es demandada por connacionales que se encuentran en zonas inestables en términos políticos, o donde detonan desastres naturales o accidentes de diversa naturaleza. Por esta razón, un equipo especial de atención a crisis sería la respuesta adecuada a esas necesidades. Sobre todo, ante la premura de los acontecimientos que exigen coordinación y trabajo en equipo entre oficinas gubernamentales federales, estatales y la red consular y diplomática.

Las acciones gubernamentales son susceptibles de politizarse y la SRE no está exenta de presiones y demandas de diferentes grupos políticos y de los medios de información y comunicación. Resumiendo: una estrategia de comunicación debería ser parte integral de acciones de protección por parte de las autoridades de la SRE. La comunicación por medio de las redes sociales es importante, pero para lograr una buena imagen es necesario abrir la comunicación entre receptores y emisores y tener una interacción permanente con la prensa escrita y electrónica pero, sobre todo, con

<sup>31</sup> Véase Roberto Fernández Hergueta, “Los siete pecados capitales de la transformación digital” disponible en <http://www.everis.com/spain/WCLibraryRepository/References/PDFs/Transformaci%C3%B3n%20digital%20Roberto%20Fern%C3%A1ndez%20Hergueta.pdf>

el público en general. Este objetivo puede lograrse utilizando las redes sociales en forma horizontal, es decir, bajo el concepto de interacción continua. El responsable del manejo de las redes sociales necesitará del suministro de información de los diferentes departamentos o secciones de la embajada o consulado. En suma, es un trabajo de equipo en el que se requieren reuniones constantes para evaluar los resultados de la estrategia de comunicación y desechar lo que no funciona e incorporar nuevas formas de comunicación electrónica. La página que se diseñe deberá ser agradable a la percepción visual con aplicaciones que puedan descargarse en tabletas y teléfonos inteligentes.

Las redes sociales se encuentran en evolución constante y no debe perderse de vista que nuevas formas de interacción serán incorporadas y los funcionarios públicos debemos actualizarnos en forma constantes con el surgimiento de nuevas tecnologías en este ámbito.

### Fuentes consultadas

- Burns, William J., "10 Parting Thoughts for America's Diplomats", 23 de octubre de 2014, disponible en [http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/10/23/10\\_important\\_lessons\\_for\\_america\\_s\\_diplomats\\_parting\\_thoughts\\_william\\_burns\\_state\\_department](http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/10/23/10_important_lessons_for_america_s_diplomats_parting_thoughts_william_burns_state_department)
- Philip Dormer Stanhope, *A Selection From The Letters Of Lord Chesterfield To His Son And Godson 1742-1772*, disponible en [http://books.google.com/books?id=gUuXSQMFMnQC&pg=PR17&lpg=PR17&dq=lord+chesterfield+letter+to+son,+diplomacy&source=bl&ots=\\_NvLmvpY6l&sig=ZRVDCCWo5NW618Mc4OwFdrd2kYw&hl=en&sa=X&ei=L19pU5PrF6SR8AHt-4C4DQ&ved=0CGEQ6AEwBw#v=onepage&q=lord%20chesterfield%20letter%20to%20son%20%20diplomacy&f=false](http://books.google.com/books?id=gUuXSQMFMnQC&pg=PR17&lpg=PR17&dq=lord+chesterfield+letter+to+son,+diplomacy&source=bl&ots=_NvLmvpY6l&sig=ZRVDCCWo5NW618Mc4OwFdrd2kYw&hl=en&sa=X&ei=L19pU5PrF6SR8AHt-4C4DQ&ved=0CGEQ6AEwBw#v=onepage&q=lord%20chesterfield%20letter%20to%20son%20%20diplomacy&f=false)
- Chitalkar, Poorvi y David M. Malone, *Working Paper Series*, United Nations University, disponible en [http://collections.unu.edu/eserv/UNU:5/wp01\\_theunscandiraq1.pdf](http://collections.unu.edu/eserv/UNU:5/wp01_theunscandiraq1.pdf)
- Everse, Georgia, *Four Steps to Building a Strategic Communications Capability*, 2012, disponible en <http://blogs.hbr.org/2012/03/four-steps-to-building-a-strat/>
- Fisher, Roger y William L. Ury, *Getting to Yes*, disponible en <http://6thfloor.pp.fi/fgv/gettingtoyes.pdf>
- Hertsgaard, Mark, *On Bended Knee: The Press and the Reagan Presidency*, Schocken Books, Nueva York, 1988.

- Mergel, Ines, "IBM Center for the Business of Government" en *Using Wikis in Government: A Guide for Public Managers*, 2011, disponible en <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Using%20Wikis%20in%20Government.pdf>
- Powell, Jody, *The Other Side of the Story*, William Morrow and Co., Nueva York, 1984.
- Powell, Jody, George Reedy y Jerry Terhorst, *Three Press Secretaries on the Presidency and the Press*, University Press of America, Nueva York, 1983.
- Riorda, Mario, *Gestión de crisis políticas: ¿salir o salir bien?*, 2014, disponible en <http://www.institutocomunicacionpolitica.com/art%C3%ADculos/gestion-de-crisis-politicas-salir-o-salir-bien>
- Tenembaum, Yoav J., "The Role Of The Diplomat In the Modern Era: There is Simply No Substitute for the Personal Touch Skillful Diplomats Bring To Their Mission" en *Foreign Service Journal*, 2010, disponible en <http://www.afsa.org/fsj/0110/files/assets/downloads/publication.pdf>
- Discapacidad.com, "SRE modificó el reglamento de pasaportes para evitar discriminación a PCD, 3 de septiembre de 2011, disponible en <http://www.discapacidad.com/nota.php?id=1655#.U21dnoFdUoE>
- Hague Conference on Private International Law, "Convenio de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores", 1980, disponible en [http://www.hcch.net/index\\_es.php?act=conventions.text&cid=24](http://www.hcch.net/index_es.php?act=conventions.text&cid=24)
- "Hosni Mubarak's Path From Presidency to Prison and Beyond: A Look Back At The Tumultuous Political Career of Egypt's Ousted Leader" en *The New York Times*, 22 de agosto de 2013, disponible en [http://www.nytimes.com/interactive/2013/08/21/world/middleeast/Mubarak\\_timeline.html?\\_r=0#/time139\\_4617](http://www.nytimes.com/interactive/2013/08/21/world/middleeast/Mubarak_timeline.html?_r=0#/time139_4617)
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior, *Lazos*, 2005, disponible en <http://www.ime.gob.mx/noticias/lazos/2005/565.htm>
- Notimex, *CNN México*, 2011, disponible en <http://mexico.cnn.com/mundo/2011/09/11/los-nombres-de-cinco-mexicanos-son-incluidos-en-el-memorial-del-11-s>
- Pew Research Center, "Unauthorized Immigration Most Unauthorized Immigrants are from Mexico, but Their Number is Down" en *Hispanic Trends Project*, 2013, disponible en <http://www.pewhispanic.org/2013/09/23/unauthorized-immigration/1-3/>
- Pew Research Center, "2011 Hispanic Origin Profiles" en *Hispanic Trends Project*, 2013, disponible en <http://www.pewhispanic.org/2013/06/19/hispanic-origin-profiles/>

- Pew Research Religion and Public Life Project, 27 de enero de 2010, disponible en <http://www.pewforum.org/2011/01/27/future-of-the-global-muslim-population-muslim-majority/>
- “Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano” en *Diario Oficial de la Federación*, 15 de octubre de 2012, disponible en [http://www.conapesca.gob.mx/work/sites/cona/uaj/Reg\\_LSEM.pdf](http://www.conapesca.gob.mx/work/sites/cona/uaj/Reg_LSEM.pdf)
- Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de agosto de 2011, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5203727&fecha=05/08/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5203727&fecha=05/08/2011)
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Casos de protección y asistencia consular: atendidos en la red diplomática/consular de México en el resto del mundo (excepto Estados Unidos)”, México, 2014, disponible en [https://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/images/stories/documentos/Estadisticas\\_PME/casos\\_rm.pdf](https://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/images/stories/documentos/Estadisticas_PME/casos_rm.pdf)
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Casos de protección y asistencia consular: atendidos en la red consular de México en los Estados Unidos”, México, 2014, disponible en [https://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/images/stories/documentos/Estadisticas\\_PME/casos%20eua.pdf](https://www.sre.gob.mx/proteccionconsular/images/stories/documentos/Estadisticas_PME/casos%20eua.pdf)
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Sala de prensa”, México, disponible en <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/268-sre-segob>
- The Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade, “The Evacuation of Canadians from Lebanon on July 2006: Implications for the Government of Canada”, mayo 2007, disponible en <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/391/fore/rep/rep12may07-e.pdf>
- United States Department of State, *Treaties in Force A List of Treaties and Other International Agreements of the US in Force on January 1, 2013*, 1º de enero de 2013, disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/218912.pdf>