

APE 21

NÚMERO 21 | AGOSTO 2022



ACEPTACIÓN DE LA MATRÍCULA CONSULAR DE ALTA SEGURIDAD EN ARIZONA: UN EJEMPLO DE DIPLOMACIA CONSULAR

ACCEPTANCE OF HIGH-SECURITY CONSULAR IDENTIFICATION CARD IN ARIZONA: AN EXAMPLE OF CONSULAR DIPLOMACY

Jorge Mendoza Yescas

Ximena Sotres Brito



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Aceptación de la matrícula consular de alta seguridad en Arizona: un ejemplo de diplomacia consular

Acceptance of High-Security
Consular Identification Card in Arizona:
An Example of Consular Diplomacy

Aceptación de la matrícula consular de alta seguridad en Arizona: un ejemplo de diplomacia consular

**Acceptance of High-Security
Consular Identification Card in Arizona:
An Example of Consular Diplomacy**

**Jorge Mendoza Yescas
y Ximena Sotres Brito**



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Instituto Matías Romero

APUNTES DE POLÍTICA EXTERIOR 21

Marcelo Ebrard Casaubon

Secretario de Relaciones Exteriores

Alejandro Alday González

Director General del Instituto Matías Romero

Jorge Cicero Fernández

Coordinador de Temas de Transparencia, Informes y Publicaciones

Miguel Ángel Valverde Loya

Director del Centro de Investigación Internacional

José Gabriel López López

Director de Producción Editorial

2022 D. R. ©

Secretaría de Relaciones Exteriores

Instituto Matías Romero

Plaza Juárez 20, Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc,

C. P. 06010, Ciudad de México

Traducción del español al inglés de Edith Verónica Luna

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no reflejan la posición de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Se prohíbe la reproducción parcial o total, y por cualquier medio, sin la autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales.

Impreso en México

ISBN edición electrónica: 978-607-446-250-0

ISBN edición impresa: 978-607-446-249-4

Índice

Contents

07	Aceptación de la matrícula consular de alta seguridad en Arizona: un ejemplo de diplomacia consular
33	Acceptance of High-Security Consular Identification Card in Arizona: An Example of Consular Diplomacy
07	Introducción
33	Introduction
08	Marco conceptual
34	Conceptual Framework
09	La función consular en el marco de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares
35	The Consular Function within the Framework of the Vienna Convention on Consular Relations
12	Contexto
37	Context
16	Estrategia para la aceptación de la matrícula consular de alta seguridad en Arizona
41	Strategy for the Acceptance of the High-security Consular Identification Card in Arizona
17	Diplomacia consular de México
42	Mexico's Consular Diplomacy
19	Reuniones clave
44	Key Meetings
21	Proceso legislativo y aprobación
46	Legislative Process and Approval

27	Impacto en la comunidad mexicana en Arizona y la relación bilateral Arizona-Méjico
52	Impact on the Mexican Community in Arizona and the Arizona-Mexico Bilateral Relationship
30	Conclusión
54	Conclusion

Aceptación de la matrícula consular de alta seguridad en Arizona: un ejemplo de diplomacia consular

Jorge Mendoza Yescas¹
y Ximena Sotres Brito²

Introducción

La aceptación de la matrícula consular como identificación válida en Arizona impacta de manera positiva la vida de más de doscientas mil personas mexicanas con estatus migratorio irregular que residen en ese estado.³

Durante la última década, debido al dinamismo de la relación entre Arizona y México, y a los estrechos lazos económico-comerciales, sociales y culturales entre ambos, la aceptación de la identificación consular mexicana abona a

¹ Cónsul general de México en Phoenix, Arizona.

² Cónsul de Asuntos Políticos y Económicos en el Consulado General de México en Phoenix, Arizona.

³ "Profile of the Unauthorized Population", Migration Policy Institute, en <https://www.migrationpolicy.org/data/unauthorized-immigrant-population/state/AZ> (fecha de consulta: 1 de julio de 2022).



la prosperidad de la denominada *megarregión Arizona-Sonora*. El flujo documentado de personas en ambas direcciones, por diferentes motivos, hace de la matrícula un instrumento valioso para las personas mexicanas que son residentes con estatus regular en Arizona y tienen intereses en el lado sur de la frontera.

En los últimos diez años, los esfuerzos de los empresarios de Arizona y de gran parte de la clase política en los últimos cinco para mejorar la imagen de Arizona como un lugar atractivo para inversión y turismo —a pesar de la presión que representó para conservadores moderados la administración del presidente Donald Trump— pueden respaldarse en la aprobación, la firma y la entrada en vigor de la iniciativa de ley del Senado 1420: Identificación consular; validez; información biométrica.

Por otra parte, los beneficios de la matrícula consular para Arizona en asuntos de seguridad pública —en un estado que fuera de su capital,

Phoenix, cuenta con una clara vocación rural y conservadora—, y en la activación y la promoción de la economía local, son contundentes.

Marco conceptual

A fin de contextualizar la labor y la estrategia esbozada en este Apunte de Política Exterior, es menester citar dos conceptos: *diplomacia consular* y *conservadurismo*.

La diplomacia consular es un término reconocido recientemente; se refiere a la actividad de carácter diplomático con la que han contado los consulados, entendida como las negociaciones internacionales llevadas a cabo con el fin de cumplir con las funciones consulares (establecidas en la Convención de Viena de 1963), que incluyen, mas no se limitan a la asistencia consular —servicios de documentación, asistencia y protección a ciudadanos, además de vinculación comunitaria.

En este sentido, la diplomacia consular también incluye la protección y la defensa de los intereses del país emisor y el fomento del desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre ambos países dentro del marco legal internacional y local.

En particular, la ejecución de una diplomacia consular tan amplia, como es la mexicana en Estados Unidos, incluye una red muy amplia de comunicaciones, negociaciones, acuerdos y entendimientos muy larga con actores que van desde la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y representaciones empresariales; hasta funcionarios públicos estatales y federales, agencias de las fuerzas de seguridad e instituciones judiciales, entre otros.

Por otro lado, el concepto de *conservadurismo* como categoría de análisis se concibe en este contexto como una ideología que si bien no se opone directamente al “progreso” sí busca preservar un determinado conjunto de valores que tienen a la vez un vínculo cultural y que suelen ser percibidos “bajo amenaza” por el multiculturalismo y la globalización. A su vez, el conservadurismo se identifica en el espectro de la derecha política, por lo que la ideología se basa también en la creencia de que las principales desigualdades entre las personas son naturales y deberían quedar fuera del ámbito del Estado.

Sin embargo, un problema de fondo en cuanto a la definición de este concepto es el contenido particular de los valores que se busca conservar. Estos pueden ir desde valores universales como el orden, la justicia, el balance y la moderación, hasta valores diametralmente contrarios a los preceptos fundacionales de las democracias liberales.

El conservadurismo, entonces, se puede ver de formas muy diferentes dependiendo de las

ideologías que informen al movimiento conservador. Así, en el contexto estadounidense, el conservadurismo se presenta en diferentes magnitudes y facetas. En su lado más radical, el conservadurismo adopta una retórica nativista, antipluralista y antiliberal que se ha consolidado en los últimos años como una amenaza significativa a la democracia estadounidense.

Su faceta moderada, por otro lado, se presenta como una forma de conducir la política local y nacional de tal manera que se busca preservar el orden a través de medidas estrictas en cuanto a temas migratorios y aplicación de la ley, una reducción de la intervención del Estado en la economía y un especial apego a los valores judeocristianos.

La función consular en el marco de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 (cvrc) es el principal tratado que codifica y regula las relaciones consulares entre los Estados que lo han suscrito –193, hasta junio de 2020. Además de establecer los aspectos operativos de esas relaciones, asegura y brinda certeza respecto a las funciones que deben desarrollar las representaciones consulares en la demarcación geográfica que les corresponde, dentro del territorio del Estado que las recibe. Además, enumera las prerrogativas con las que deben contar las oficinas y oficiales consulares.

En tal sentido, las funciones y prerrogativas consulares tienen como objetivo representar y procurar el interés del Estado que envía, como entidad política soberana, pero, además, el interés de las personas nacionales –tanto físicas como morales– de aquél en el Estado receptor.

En lo que respecta al registro o matrícula de personas nacionales del país que envía y que residen en el país que recibe, si bien la CVRC no señala tal función o actividad consular de manera expresa, se entiende como una práctica común de embajadas y consulados que facilita en gran medida la ejecución de varias de las funciones consulares, específicamente aquellas que protegen el interés de la persona natural residente en el Estado que recibe, como ser notificados, si es necesario, o ser localizados a solicitud de sus familiares y autoridades.⁴

Ese registro consular se presupone para la expedición de los certificados respectivos, que en la práctica conocemos como "matrículas consulares" y en el idioma inglés se les conoce como *consular identifications*. Esta práctica, de expedición de documentos o tarjetas de identificación que certifican el registro del nacional en su consulado ha sido efectuada por los consulados mexicanos desde 1871.⁵

En tal sentido, el registro consular de nacionales estadounidenses residentes en México y de nacionales mexicanos residentes en Estados Unidos es una práctica que a lo largo del tiempo ha facilitado la protección de los intereses de los nacionales en el Estado que recibe, labor que constituye una de las principales funciones que

establece la CVRC y, en nuestra opinión, su principal razón de ser.

Por su parte, el inciso m) del artículo 5 de la CVRC establece que las oficinas consulares ejercerán las funciones consulares "que no estén prohibidas por el Estado receptor o a las que éste no se oponga". En el caso de la expedición del certificado de matrícula consular mexicana en Estados Unidos, en junio de 2003, durante una comparecencia sobre las identificaciones consulares ante el subcomité de Inmigración de la Cámara de Representantes, la entonces subsecretaria de Estado adjunta interina para asuntos del hemisferio occidental, Roberta Jacobson, declaró que el Departamento de Estado "expide documentación en el extranjero a ciudadanos estadounidenses que no sea pasaporte y ocasionalmente [les] expide tarjetas de identificación o documentos de viaje".⁶ Jacobson agregaría en esa ocasión que si un país extranjero decidiera limitar la aceptación de ese tipo de documentación, "las acciones de los estadounidenses en el exterior se verían seriamente afectadas".⁷

Si bien, no se tiene conocimiento de que los consulados estadounidenses expidan de manera sistemática certificados de matrícula consular por la declaración de Jacobson se deduce que al Departamento de Estado le preocupa que en Estados Unidos se limite el uso y la aceptación de las identificaciones consulares, toda vez que, observando el principio de reciprocidad, la facultad de expedir tales certificados o identificaciones, ya sea de manera sistemática o eventual, se podría ver afectada en perjuicio de sus nacionales en el exterior.

⁴ Congressional Research Service, *Consular Identification Cards: Domestic and Foreign Policy Implications, the Mexican Case, and Related Legislation*, Washington D. C., EveryCRSReport, mayo de 2005, en https://www.everycrsreport.com/files/20050526_RL32094_10fd5d0cf450c-ba6c199d71d1dffc4fb4ee9f4c.pdf (fecha de consulta: 31 de mayo de 2022).

⁵ José Antonio Román, "Auge de la matrícula consular, expedien 4.7 millones en 5 meses", *La Jornada*, 9 de agosto de 2005, en <https://www.jornada.com.mx/2005/08/09/index.php?section=politica&article=018n1pol> (fecha de consulta: 28 de mayo de 2022).

⁶ Citado en Congressional Research Service, *op. cit.*, p. 9.

⁷ *Idem*.

En el ámbito federal, en Estados Unidos, tanto el Departamento de Estado como el Servicio de Impuestos Internos (DOS e IRS, por sus siglas en inglés, respectivamente), aceptan la matrícula o identificación consular como identificación válida para trámites. El primero establece en su sitio de internet que la matrícula consular "mexicana" (Mexican Consular ID) se acepta como identificación primaria de los padres de menores de edad estadounidenses solicitantes de pasaporte.⁸ Por su lado, el IRS cuenta entre los documentos aceptados para solicitar el número de identificación de contribuyente (ITIN, por sus siglas en inglés) la "identificación nacional" misma que, además de que debe contener foto, nombre y fecha de nacimiento del portador, debe indicar la dirección de éste y su fecha de expiración,⁹ elementos que, como bien se sabe, contiene la matrícula consular mexicana. Gracias a que la agencia federal tributaria estadounidense acepta la matrícula consular mexicana para expedir el número de ITIN, las solicitudes de la comunidad mexicana para tramitar el citado documento consular son recurrentes.

En relación con las instituciones bancarias, el Departamento del Tesoro les permite decidir si aceptan o no las identificaciones consulares, de acuerdo con una regulación adoptada por esta

agencia federal estadounidense en el año 2003 conforme a la Ley Patriótica (USA PATRIOT Act).¹⁰

En un Estado con régimen federal como el estadounidense, las entidades federativas o "estados" que lo componen poseen un importante grado de autonomía con respecto al Gobierno central, contando con poderes legislativo, ejecutivo y judicial propios. A la luz de la CVRC, las leyes y los reglamentos de esas entidades forman parte de las leyes y los reglamentos del Estado receptor, en su conjunto. Entidades federativas como Georgia, Alabama y Tennessee cuentan con disposiciones legales que restringen la aceptación de identificaciones consulares por parte de sus agencias gubernamentales, de cualquier nivel. En el caso de Arizona, la disposición contenida en el numeral 41-5001 de los Estatutos Revisados del estado (ARS, por sus siglas en inglés) prohibía de manera expresa, desde el año 2011, la aceptación de las identificaciones consulares como forma de identificación válida por parte de las agencias del estado o de cualquiera de sus subdivisiones políticas (v.gr. condado, ciudades).

En los casos señalados, el inciso m) del numeral 5 de la CVRC se actualiza al considerarse que las disposiciones de entidades federativas estadounidenses citadas prohíben o se oponen al uso de una función consular confiada por el Estado mexicano a sus oficinas consulares en Estados Unidos.

Es en este contexto legal que la aceptación —por parte de la ley estatal de Arizona— de las matrículas consulares con características y

⁸ U.S. Department of State-Bureau of Consular Affairs, "Photo Identification", en <https://travel.state.gov/content/travel/en/passports/how-apply/identification.html> (fecha de consulta: 16 de mayo de 2022).

⁹ Internal Revenue Services, "Requisitos revisados para solicitar un ITIN", 24 de mayo de 2022, en <https://www.irs.gov/es/individuals/revised-application-standards-for-itins> (fecha de consulta: 21 de junio de 2022).

¹⁰ U.S. Government Accountability Office (GAO), *Consular Identification Cards Accepted within United States, but Consistent Federal Guidance Needed*, Washington, D. C., GAO, agosto de 2004, p. 4, en <https://www.gao.gov/assets/gao-04-881.pdf> (fecha de consulta: 28 de mayo de 2022).

medidas de seguridad como las que contiene la mexicana cobra una relevancia singular. La modificación, de sentido negativo a positivo del numeral 41-5001 de los ARS, además de definir la inexistencia de cualquier prohibición u oposición a la aceptación de la identificación consular en términos del inciso m) del artículo 5 de la CVRC, crea la obligación a la entidad federativa de aceptar tal documento.

Contexto

A inicios del siglo xxi, Arizona se convirtió en un laboratorio de leyes antiinmigrantes a causa, en gran medida, de la estrategia *attrition through enforcement* (desgaste a través de la aplicación), la cual, mediante políticas de control migratorio y sus efectos mediáticos, tenía como objetivo ahuyentar a inmigrantes indocumentados del estado, para que regresasen a sus países de origen sin la intervención de agencias federales de inmigración.

El discurso que devino a raíz de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, desde varios medios de comunicación e incluso del Gobierno federal, en contra de la inmigración, dio la pauta para que los sectores de derecha de Arizona se expresaran y movilizaran al respecto. Los esfuerzos de esos sectores se dirigieron contra la población migrante indocumentada y, por consecuencia, mexicana. Ser antiinmigrante, e incluso antimexicano, dejó de ser políticamente incorrecto.

En ese entonces, el condado de Maricopa y su cabecera, la ciudad de Phoenix, se encontraban en una etapa de crecimiento económico muy importante, que demandaba la apertura de espacios de trabajo, principalmente en la industria de la construcción y de servicios. Ante la

incapacidad del Ejecutivo y Legislativo federales de adaptar el marco legal migratorio a esa realidad —un problema ya añejo en Estados Unidos—, fue que empleadores utilizaron con mayor frecuencia mano de obra indocumentada.

Mientras que algunas entidades federativas estadounidenses impulsaron medidas en el ámbito local a favor de la integración de las comunidades inmigrantes, en Arizona los sectores anglosajones más conservadores reaccionaron política y legalmente en contra del citado fenómeno. Lo anterior, más como una expresión de miedo ante las repercusiones del cambio demográfico que eventualmente traería el fenómeno migratorio, que les restaría poder e influencia política en el futuro, que a una verdadera preocupación de salvaguarda de la legalidad migratoria que siempre arguyeron. Tampoco el socorrido mito de que los inmigrantes indocumentados quitaban los empleos a los nativos fue real. Ninguna de esas dos afirmaciones de la ultraderecha en Arizona era el fondo del asunto.

En noviembre de 2004, los electores aprobaron la propuesta electoral 200, Acta de protección al contribuyente y ciudadano de Arizona, que requiere presentar una prueba de ciudadanía a fin de registrarse para votar, además de una identificación válida con fotografía, antes de recibir una boleta en la casilla de votación. Al mismo tiempo, solicita a agencias locales y estatales verificar la identidad y la elegibilidad, con base en el estatus migratorio, de solicitantes de beneficios públicos no federales. Diversas organizaciones argumentaron que la propuesta era racista e incluso figuras de la talla del entonces senador republicano por Arizona, John McCain, y la misma gobernadora del estado, Janet Napolitano, se opusieron a la propuesta electoral.



Ante la normalización de la retórica antiinmigrante, en el año 2003, el consulado mexicano en Phoenix impulsó el estudio *Economic Impact of the Mexico-Arizona Relationship*, elaborado por la Thunderbird School of Global Management y la institución bancaria Wells Fargo, N. A., en el cual se concluía que, para 2002, inmigrantes mexicanos en Arizona habían contribuido con USD 318 millones adicionales en impuestos al ingreso y consumo.¹¹

La propuesta electoral 200 fue aprobada con 56% de los votos y, para 2006, los electores de Arizona también habían aprobado, con 71.4% de los votos, la propuesta electoral 300, Acta de elegibilidad para programas públicos, que prohíbe a

inmigrantes indocumentados acceder a prestaciones públicas del estado, incluyendo la matrícula de residente en las universidades públicas y colegios comunitarios estatales.

En ese año, en la ciudad de Phoenix, se realizó una marcha de más de cien mil inmigrantes para solicitar una reforma migratoria integral. Varios analistas han mencionado que ese hecho se pudo haber percibido como una amenaza para los sectores de la sociedad y el Gobierno más reaccionarios del estado, y haber constituido uno de los factores que acrecentó la promoción y promulgación de políticas y leyes más estrictas en contra de la inmigración indocumentada.

Entre 2003 y 2009, la gobernadora Napolitano, de filiación demócrata, significó un factor de equilibrio ante los embates de los sectores conservadores del estado. Obtuvo la victoria para su primer término como gobernadora con sólo 46% de los votos, uno por ciento más que su competidor

¹¹ *Economic Impact of the Mexico-Arizona Relationship*, Phoenix, Thunderbird, The American Graduate School of International Management (Asu)/Wells Fargo/Consulado General de México en Phoenix, 2003, p. 9.

republicano. No obstante, el Congreso local estuvo dominado por los republicanos durante los seis años en que ella se mantuvo al frente del Ejecutivo estatal, periodo en el que ejerció su poder de veto en 180 ocasiones —el más alto para cualquier gobernador en la historia de Arizona. Desde su posición, Napolitano constituyó un dique institucional insalvable para los intentos legislativos antiinmigrantes. Por lo tanto, las iniciativas anti-inmigrantes que lograron convertirse en ley se promovieron a través de la figura del referéndum.

A principios de 2009, Napolitano aceptó el cargo de secretaria de Seguridad Interna en la administración del presidente Barack Obama y fue sustituida, para los casi dos años que le restaban a su periodo, por la entonces secretaria de Estado de Arizona, Jan Brewer, de filiación republicana. La nueva gobernadora, si bien de talante conservador moderado, se fijó el objetivo de empoderarse en el cargo a fin de vencer en las elecciones de noviembre de 2010, lo que implicaba congraciarse con los legisladores de su partido y, lo más importante, con la gran base conservadora que los sostenía y apuntalaba. Lo anterior, a pesar del férreo activismo de organizaciones y líderes proinmigrantes, y de la oposición frontal del Gobierno de México. El 23 de abril de 2010, la firma de la controversial Iniciativa de ley del Senado 1070: Acta para el apoyo de la aplicación de la ley y seguridad en los barrios (SB 1070), resultó clave para su triunfo electoral en el noviembre siguiente. Esa ley, que impone medidas de control migratorio sumamente estrictas a cargo de autoridades locales, fincó la reputación internacional de Arizona como un estado xenófobo.

La promulgación de la SB 1070, presentada y promovida por el entonces senador estatal republicano Russell Pearce, y los efectos mediáticos

generados por la misma, constituyeron elementos que justificaron y dieron sentido a la estrategia *attrition through enforcement*. Se generó un éxodo de personas indocumentadas, mexicanas en su mayoría, en esos años: según el Pew Research Center, la población de inmigrantes indocumentados en Arizona era de alrededor de 500 000 personas en 2007, de 325 000 para 2011 y de 227 000 en 2017.¹²

La disposición principal de la ley era exigir a las agencias de seguridad pública locales la verificación del estatus migratorio de las personas detenidas o arrestadas —incluyendo detenidas por violaciones de tráfico— en caso de existir duda razonable sobre su estancia legal en el país, lo que llevaba a que los oficiales de tales agencias aplicaran el perfil racial en dicha encomienda. Esta atribución, que corresponde a las autoridades migratorias federales únicamente, otorgada a las agencias locales del orden, implicaba serios peligros de abuso. Las agencias de policía locales no cuentan con la preparación necesaria para realizar esa labor, además de que se desenvuelven en situaciones y contextos de acción muy diferentes.

La SB 1070 afectó la economía de Arizona, además de colocar al estado en el centro del debate migratorio nacional e impactar negativamente su imagen internacional. En 2011, al año de la promulgación de la ley, el estado perdió USD 141 millones por cancelación de eventos, y su industria turística presentó pérdidas de USD 253 millones en rendimiento económico,

¹² "Unauthorized Immigrant Population Trends for States, Birth Countries and Regions", en Pew Research Center, 12 de julio de 2019, en <https://www.pewresearch.org/hispanic/interactives/unauthorized-trends/> (fecha de consulta: 21 de febrero de 2022), Cuadro "Methodology State of Residence Arizona".



USD 9.4 millones en ingresos fiscales, además de perder 2761 empleos. Aunado a eso, el Gobierno estatal erogó por causa de la ley alrededor de USD 1.9 millones en defensa legal ante cortes federales.

Fue en este contexto, con los poderes Ejecutivo y Legislativo controlados por la extrema derecha del estado y con un alguacil del condado de Maricopa esparciendo temor entre la comunidad indocumentada, que en la primera sesión legislativa ordinaria de 2011, el entonces senador estatal republicano, Ron Gould, presentó la iniciativa SB 1465, que buscaba prohibir al estado y a cualquiera de sus subdivisiones políticas aceptar las identificaciones consulares expedidas por gobiernos extranjeros, bajo el argumento de que carecían de medidas de seguridad suficientes. El proceso legislativo se desarrolló relativamente rápido y sin contratiempos, y la votación a favor

fue amplia: 20 a 9 en el Senado y 39 a 20 en la Cámara de Representantes. El 1 de febrero, se había sometido la iniciativa por el senador Gould y para el 28 de abril ya contaba con la firma de la gobernadora Brewer.

Después de la entrada en vigor de la ley, a mediados de 2011, la reducción en la expedición matrículas consulares en las representaciones mexicanas en Arizona se redujo notablemente –en más de 50%–, a pesar de que varias instituciones financieras, e incluso el Servicio de Recaudación Interna de Estados Unidos –Internal Revenue Service–, continuaron aceptando el documento para llevar a cabo diversos trámites.

Dentro del marco legal estadounidense, el Gobierno mexicano ejecutó una estrategia mediática y judicial durante el intenso debate migratorio que se suscitó en Arizona. Presentó un *amicus curiae* en los procesos judiciales en los

que se desafiaban leyes antiinmigrantes, publicó posicionamientos y comunicados de prensa, y mantuvo informada a la comunidad mexicana sobre medidas preventivas y servicios consulares para su protección. Si bien el Gobierno de México en ese entonces decidió cancelar el diálogo con las autoridades electas de Arizona, sí lo continuó con miembros representativos de la sociedad civil. Para 2013, el Gobierno mexicano aumentó considerablemente la capacidad y el alcance del que se había denominado Centro de Llamadas de la Red Consular en Arizona —creado en 2010 para hacer frente a los efectos de la SB 1070 entre la población migrante mexicana—, y se estableció el Centro de Información sobre Actualidad Migratoria (CIAM), con alcance nacional, pero con gran incidencia a favor de las personas mexicanas en Arizona.

Siguieron años de tensión política, impugnaciones judiciales, movilización de grupos proinmigrantes y la participación activa de la comunidad empresarial, factores que paulatinamente propiciaron un ambiente político y social relativamente moderado, sin que se llegase a anular la influencia de los sectores de la ultraderecha en la vida pública del estado. Un saldo positivo causado por el virulento embate de los grupos conservadores fue el mayor involucramiento de la comunidad latina en el activismo y la política local.

Estrategia para la aceptación de la matrícula consular de alta seguridad en Arizona

El proceso de promoción para la aceptación legal de la matrícula consular en Arizona fue extenso y presentó obstáculos, pero también develó lecciones valiosas para la diplomacia consular de México.

En enero de 2015, el republicano Douglas Ducey asumió el cargo de gobernador de Arizona. Hombre de negocios cercano al ala empresarial de su partido y pragmático, arribó al poder generando expectativas para redefinir la relación de Arizona con México. En su primer periodo —2015 a 2019—, dirigió esfuerzos para reactivar la colaboración bilateral, enfocándolos en la promoción comercial y económica, así como en cuestiones de educación, innovación e investigación, y eludió hábilmente pronunciarse acerca del tema migratorio, lo que abonó a mitigar las tensiones políticas y sociales.

En junio de 2015, a sólo meses de iniciado el Gobierno de Ducey, el cónsul general de México en Phoenix, Roberto Rodríguez Hernández, aprovechando el momento político y precisamente antes de la primera visita de Ducey a México, impulsó la emisión de una proclama de parte del Ejecutivo estatal que reconocía la importancia de las matrículas consulares y que exhortaba a la legislatura local a revisar la legislación vigente en ese respecto.

En las diversas sesiones ordinarias de la legislatura local, ocurridas entre 2016 y 2020, algunos legisladores demócratas presentaron sin éxito iniciativas para reconocer como válidas las matrículas consulares. Dada la minoría del Partido Demócrata en el Congreso estatal, aunada al escaso trabajo de cabildeo de los legisladores patrocinadores de esas iniciativas, quedó sólo la promoción mediática —en la prensa en español, sobre todo— de las buenas intenciones políticas de esos actores.

Por su parte, el Consulado General de México en Phoenix, en particular durante la gestión de Rodríguez Hernández, continuó la labor informativa a favor de la matrícula consular, sosteniendo constantemente reuniones con líderes



políticos, comunitarios y empresariales, además de alguaciles y jefes de policía locales.

Diplomacia consular de México

La diplomacia consular de México en Estados Unidos no tiene igual: las dimensiones de la diáspora mexicana, la complejidad de los temas y la interdependencia económica son factores, sin duda, que exigen desde hace varias décadas a la red consular mexicana en Estados Unidos estar a la vanguardia en las labores consulares en el mundo.

En la actualidad, 36 millones de personas de origen mexicano residen en Estados Unidos, lo que representa 11.1% de la población total. Solamente en Arizona, alrededor de 1.9 millones de personas son de origen mexicano, el 28% de la población total del estado. Arizona ocupa el cuarto lugar con más población de origen hispano en Estados Unidos (U.S. Census Bureau, 2013-2017).

El comercio bilateral entre México y Arizona ha aumentado drásticamente en los últimos 15 años. México se ha afianzado como el principal socio comercial de Arizona y es su mercado exportador más importante. En 2019, el comercio bilateral alcanzó usd 16 000 millones y generó más de 90 000 empleos para Arizona. Aunado a eso, existen en el estado 35 grandes empresas mexicanas que emplean a más de 5000 personas, como Asarco (Grupo México), Cemex, El Super (Chedraui), Bimbo y Mission Foods (Gruma).

El personal consular tiene la responsabilidad de desplegar acciones preventivas para velar por los intereses del Estado mexicano y las personas mexicanas. El reforzamiento y la ampliación de la red de alianzas estratégicas con actores de todos los ámbitos en la circunscripción consular es imprescindible. La interdependencia económica, cultural y social entre los dos países genera múltiples incentivos para desarrollar programas consulares dirigidos a satisfacer las



necesidades de la comunidad mexicana y contribuir a su empoderamiento.

El denominado *trípode consular* —documentación, protección y vinculación comunitaria— se complementa con otras acciones diplomáticas en el nivel local, con el objetivo de crear condiciones para influir en la calidad de vida de las personas integrantes de la comunidad mexicana en Estados Unidos. En este país, las autoridades locales tienen un papel trascendental para definir la forma en que los inmigrantes se adaptan y se integran a su entorno, ya que definen políticas públicas de acceso a servicios de educación, salud y sistemas de bienestar.

Con el objetivo de conseguir la aceptación legal de la matrícula consular en Arizona fue menester efectuar una labor de promoción y

divulgación de información con actores estatales y locales del ámbito político, económico, académico, de la sociedad civil y de seguridad pública. Para tal labor resultó esencial identificar los intereses de estos actores, como receptores del mensaje a favor del documento consular, además de las circunstancias políticas, no sólo en los ámbitos local y estatal, sino incluso en momentos, en el nacional.

La campaña de incidencia política e información desplegada por el Consulado General de México en Phoenix, a grandes rasgos, se enfocó en hacer saber a los actores considerados como conservadores —legisladores republicanos y jefes de policía, por ejemplo— los beneficios en las labores de seguridad pública y las repercusiones positivas al estado en este rubro, que conllevaría la aceptación de la matrícula consular.

A los actores considerados como liberales, se les hizo énfasis en los potenciales beneficios en la economía local y el nivel de vida de los migrantes mexicanos que implicaría la aprobación de una ley a favor de la matrícula. En este grupo se incluyó —además de legisladores estatales demócratas, organizaciones de la sociedad civil proinmigrantes e instituciones financieras— a alcaldes y a la mayoría de los concejales de las ciudades, independientemente de que varios fueran miembros y simpatizantes del Partido Republicano, toda vez que se detectó que, en el nivel local, la interacción regular de estos actores con los residentes de sus ciudades y pueblos tiende a ser directa y estrecha, a “ras de tierra”, por lo que su quehacer público resulta ser más pragmático, menos ideologizado.

Con todos los actores se recalcaron dos tesis a favor de una eventual aprobación de la ley para aceptar la matrícula consular: el impacto positivo internacional en la imagen de Arizona, después de tener una imagen negativa a raíz,

principalmente, de la promulgación de la SB 1070, y el gesto de amistad que implicaría para México, su principal socio comercial.

El discurso en las reuniones, sobre todo en aquellas con grupos de legisladores, se acompañó con cifras que ponían de manifiesto las amplias contribuciones de la comunidad mexicana al estado de Arizona y la interdependencia económica entre éste y México.

Se consideró pertinente subrayar, en especial ante actores conservadores, que el certificado de matrícula consular de ninguna manera estaba concebido únicamente para inmigrantes mexicanos con estatus irregular en Estados Unidos – aunque esa haya sido la intención del Gobierno de México al promoverla a principios del siglo XXI a través de su red consular en ese país–, sino que era utilizado con mucha frecuencia por personas con doble nacionalidad, residentes permanentes, con visas de trabajo y receptores del beneficio DACA, incluso.

Reuniones clave

En agosto de 2019, el Consulado General de México en Phoenix inició una serie de reuniones informativas con actores locales clave del ámbito político, económico, académico y de la sociedad civil, mediante las cuales se buscaba conocer la recepción respectiva al tema de las matrículas consulares e incidir políticamente a favor del mismo.

Con los actores conservadores, más que rechazo, se identificó desconocimiento sobre el tema. A la postre, varios de ellos resultaron tener un papel clave para el proceso de aceptación.

En general, las líneas discursivas transmitidas en las reuniones fueron las siguientes, adaptándolas lo necesario de acuerdo con el perfil del actor político o receptor del mensaje:

1. La matrícula consular mexicana es un certificado probatorio de nacionalidad mexicana e identidad, en el que la representación consular hace constar que el portador se encuentra registrado como residente en su circunscripción consular.
2. La emisión de la matrícula consular cumple con la ley mexicana de protección a datos personales y con tratados internacionales, como la Convención de Viena de 1963.
3. Cualquier persona que posea la nacionalidad mexicana —aunque tenga ciudadanía estadounidense, sea residente permanente, posea permiso de trabajo o se encuentre en situación irregular— y resida en la circunscripción consular puede registrarse y obtener el certificado de matrícula consular.
4. La matrícula consular es un documento sumamente fiable y seguro.
5. El documento es aceptado como una forma válida de identificación por diversas instituciones financieras para abrir una cuenta de banco, obtener préstamos para adquirir un automóvil o abrir un negocio. Brinda certidumbre a transacciones financieras e impacta positivamente la economía local.
6. En el ámbito nacional, la matrícula consular es aceptada por cientos de alguaciles de condados, departamentos de policía y diversas corporaciones del orden público por ser un documento fiable para identificar a la persona portadora, ya sea que ésta funja como testigo de crimen, víctima e incluso criminal potencial.
7. La eventual aceptación de la matrícula consular en Arizona constituiría un mensaje simbólico de amistad hacia México, su principal socio comercial y mercado exportador.
8. De igual manera, sería un mensaje positivo para la comunidad internacional, que verían



al estado como un lugar que reconoce las contribuciones de la comunidad migrante.

En 2020, la Cámara de Representantes estatal estaba compuesta por 31 republicanos y 29 demócratas, mientras que el Senado estatal, por 17 republicanos y 13 demócratas.

Para entonces, ya eran cinco años consecutivos en los que representantes estatales demócratas habían presentado iniciativas para aceptar las identificaciones consulares en el estado, sin éxito.

Ante tal panorama, resultaba claro contemplar como patrocinador a un legislador estatal republicano y un conservador moderado parecía la mejor opción. Tony Rivero, mexicanoamericano, representante del distrito 21 –ciudad de Peoria, parte del área conurbada de Phoenix–, si bien de ideas conservadoras pero pragmático

políticamente y proinmigrante por herencia familiar, mostró interés en presentar una iniciativa a favor de la matrícula consular. Nuestra primera reunión con él ocurrió en agosto de 2019.

Rivero, quien desde su posición de presidente del Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes de Arizona impulsaba el acercamiento del estado con diversos actores y líderes políticos internacionales, con el objeto de mejorar la imagen del estado –después de la imagen negativa causada por la SB 1070–, se convirtió en un férreo aliado que llevó el mensaje a favor y abrió puertas al Consulado con líderes locales conservadores.

En las reuniones grupales, normalmente se mostraban las características detalladas de seguridad de la matrícula consular mexicana y el proceso de emisión en las representaciones mexicanas en Estados Unidos. Tal demostración

incluía la comparación entre nuestro documento y la licencia de conducir estándar de Arizona, donde aquél aventajaba a ésta.

A los legisladores más conservadores se les extendió la invitación para conocer de primera mano el proceso de emisión de la matrícula consular en la sede consular. Diez de ellos acudieron y quedaron sorprendidos y convencidos del proceso, así como de la labor que cumplían los consulados mexicanos en la emisión de la matrícula.

En total, desde agosto de 2019 hasta marzo de 2021, se sostuvieron reuniones informativas y de incidencia política con 34 alcaldes y concejales, 58 legisladores estatales de ambos partidos políticos, 65 con representantes de la comunidad empresarial y financiera, 30 con departamentos de policía y 10 con los siete alguaciles de los condados de la circunscripción consular. El saldo fue sumamente positivo: únicamente Jim Lane, entonces alcalde de la ciudad de Scottsdale, un suburbio de clase media alta del área metropolitana de Phoenix, mostró su rechazo frontal a la eventual aceptación de la matrícula consular en Arizona.

Proceso legislativo y aprobación

Un factor relevante para posicionar el tema políticamente en Arizona fue la intervención y apoyo del entonces subsecretario para América del Norte, Jesús Seade Kuri, quien el 9 de enero de 2020 recibió en sus oficinas de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la Ciudad de México al legislador estatal Tony Rivero, tras una solicitud del consulado en Phoenix.

En esa ocasión, Rivero transmitió al subsecretario las posibilidades de que en la sesión legislativa en curso se aprobara la iniciativa en la Cámara baja local para aceptar las

identificaciones consulares en el estado, por lo que se planteó la posibilidad de una visita de trabajo a Phoenix, que posicionaría el tema de la matrícula con mayor vigor ante autoridades políticas de Arizona, especialmente legisladores locales.

El 16 de enero de ese año, Rivero presentó la iniciativa de ley de la Cámara de Representantes 2604: Tarjetas de identificación consular; uso permitido (HB 2604), que consistía en una enmienda al capítulo 50, sección I, título 41-5001 de los Estatutos Revisados de Arizona. El párrafo A de la propuesta señalaba que el estado y sus subdivisiones políticas deberían aceptar como forma válida de identificación las identificaciones consulares, emitidas por gobiernos extranjeros, que utilizaran técnicas de identificación biométrica. El párrafo B señalaba que las técnicas de identificación biométrica deberían incluir la digitalización de huellas dactilares y un sistema de reconocimiento del iris, que se utilizan en la matrícula consular.

Durante el proceso legislativo, aliados locales, como alcaldes, concejales y cónsules honorarios, dirigieron cartas al presidente de la Cámara de Representantes estatal, el republicano Russell Bowers, para respaldar la iniciativa HB 2604.

El 5 de febrero de 2020, el Comité de Asuntos Estatales e Internacionales de la Cámara de Representantes, presidido por Rivero, aprobó la HB 2604. Previo a la votación, compareció ante el Comité el entonces presidente de la Cámara de Comercio e Industria de Arizona, Glenn Hamer, cercano al gobernador Ducey, con quien el Consulado había conversado sobre el tema. En su participación, señaló que, por el momento, la Cámara de Comercio mantenía una postura neutral, no obstante, reconocía relevante aceptar las identificaciones con las medidas de seguridad de las



matrículas consulares mexicanas. A decir de Tony Rivero, la postura indecisa de Hamer era un reflejo del sentir de Ducey respecto al tema.

Hamer resaltó el interés de la Cámara de Comercio e Industria de Arizona por cualquier iniciativa que permitiera mejorar la relación política con México, principal socio comercial de Arizona. Finalmente, agregó que daría seguimiento al proceso legislativo de la iniciativa.

Durante la audiencia, líderes políticos y económicos registraron su apoyo a la iniciativa vía electrónica. Se destacan los alcaldes de las ciudades de Mesa, El Mirage, Flagstaff, Tolleson y Avondale, así como la Asociación de Gobiernos del Condado de Maricopa (MAG, en inglés); Mónica Villalobos, presidenta de la Cámara de Comercio Hispana de Arizona, y David Howell, director de Relaciones Gubernamentales de Wells Fargo.

Los días 20 y 21 de febrero de 2020, el subsecretario Seade Kuri realizó la visita de trabajo a Phoenix, que resultó estratégica. En el marco de la misma, ofreció un discurso ante el pleno de la Cámara de Representantes estatal, en el que enfatizó la relevancia de la relación económica entre México y Arizona, y la importancia de los lazos sociales y culturales entre ambos.

Seade conversó con el presidente de la Cámara de Representantes de Arizona, Russell Bowers, y la entonces líder de la bancada demócrata en esa misma instancia, Charlene Fernandez. Además, asistió a una cena con 20 representantes y senadores de Arizona, en la que el presidente de la cámara baja le entregó una proclama en reconocimiento a su labor en la negociación del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y a sus esfuerzos por

continuar fortaleciendo la relación entre México y Arizona.

Aunado a eso, tuvo un encuentro con el gobernador Doug Ducey, a quien agradeció la proclama de 2015 a favor de las matrículas consulares, que incentivaba a la Legislatura de Arizona a analizar y revisar la legislación actual al respecto.

Esa visita muestra la manera en que las relaciones entre México y Estados Unidos se desarrollan a todos los niveles de Gobierno, y en la misma quedó patente que México cuenta con aliados estratégicos locales en las ciudades y circunscripciones en las que opera un consulado mexicano. La visita del subsecretario para América del Norte maximizó, sin duda, los resultados de los esfuerzos de diplomacia consular realizados por la representación consular mexicana en Phoenix.

Para el 4 de marzo de 2020, la Cámara de Representantes de Arizona sometió a voto del pleno y aprobó, con apoyo bipartidista de más de dos terceras partes de la Cámara, la iniciativa HB 2604. Algo inédito hasta ese momento, con respecto a los esfuerzos legislativos anteriores efectuados a favor de la matrícula consular.

Durante la votación en el pleno hicieron uso de la palabra, para explicar su voto a favor, los representantes estatales republicanos Noel Campbell, David Cook y Bob Thorpe —miembro del *Tea Party*, ala radical del Partido Republicano—, así como el representante estatal demócrata Cesar Chavez, con quienes se habían sostenido reuniones previas.

Bob Thorpe subrayó que Arizona era uno de muy pocos estados del país que no reconocían la matrícula consular, lo que debería cambiar, e hizo referencia al alguacil del condado de Coconino, Jim Driscoll —localizado en su distrito electoral—, con quien se había reunido previamente para conversar sobre el tema y le había

expresado su apoyo a la medida, ya que sería una contribución al fortalecimiento de la seguridad pública del estado. Cabe comentar que el consulado había sostenido una reunión con Driscoll tiempo atrás.

El representante David Cook, por su parte, se refirió a las medidas de seguridad del documento consular que lo hacen una tarjeta de identidad confiable. Por su parte, el representante estatal Cesar Chavez agradeció el apoyo a la iniciativa y resaltó que por varios años su partido había intentado, sin éxito, conseguir la aceptación de la matrícula consular como identificación válida, por lo que reconoció el apoyo bipartidista con el que contaba en esa ocasión.

Tras la aprobación, la iniciativa fue transmitida al Senado estatal para su votación en los comités correspondientes y, en su caso, al pleno. La composición del Senado local era de 17 senadores republicanos y 13 senadores demócratas. El apoyo de los 12 representantes republicanos en la Cámara baja, entre otra información con la que se contaba, auguraba el potencial apoyo de al menos tres senadores republicanos, suficiente para conseguir la aceptación de la iniciativa.

Para marzo del año 2020, la pandemia de covid-19 adquiría fuerza, por lo que diversas instituciones y gobiernos empezaron a tomar medidas preventivas. En ese contexto, y con motivo de la declaración de emergencia médica en el estado, el proceso de aceptación de la iniciativa HB 2604 se retrasó y, el 21 de mayo de 2021, la legislatura estatal aprobó una moción con el objeto de concluir la sesión legislativa ese año.

En esa sesión se presentaron 1605 iniciativas de ley, de las cuales solamente 58 fueron promulgadas y alrededor de 500 se encontraban en comités de la cámara revisora, entre ellas, la HB 2604. Todas se vieron interrumpidas.



No obstante, el esfuerzo informativo y de incidencia política del consulado, y el trabajo y la estrategia legislativa de parte de Tony Rivero, además de colocar el tema en la discusión política en Arizona, habían logrado que la percepción de su viabilidad y conveniencia para el estado fuera favorable.

El consulado continuó con la labor informativa y de incidencia política, a pesar del término anticipado de la sesión legislativa en 2020 y la pandemia. En septiembre de ese año, se logró que la Liga de Ciudades y Pueblos de Arizona, conformada por 91 gobiernos locales del estado, aprobara una resolución para considerar la aceptación de la matrícula consular en Arizona como prioridad legislativa de ese ente.

El peso político del conjunto de ciudades de Arizona, cuyo trabajo político y de servicio público suele ser más pragmático que el de los legisladores, se manifestaba a favor de la causa de la matrícula consular.

Las elecciones generales del 3 de noviembre de 2020 fueron cruciales para definir el nuevo contexto político en Arizona. El Partido Republicano seguía siendo la principal fuerza política del estado; sin embargo, los electores latinos tuvieron

un papel decisivo en la victoria en Arizona de Joe Biden, candidato demócrata a la presidencia. Desde 1996, con Bill Clinton, un candidato presidencial demócrata no ganaba el estado.

Según analistas, el apoyo de la comunidad latina se debió en gran medida al efecto de la pandemia de covid-19, al impacto prolongado —más de 10 años— de la SB 1070 y a la aplicación de medidas sistemáticas de discriminación contra la población hispana.

Respecto a las elecciones locales, se proyectaba el triunfo del Partido Demócrata en el Congreso de Arizona —debido al efecto negativo de Trump—, lo que no ocurrió: la composición de la Cámara de Representantes local se mantuvo intacta —31 republicanos, 29 demócratas—, mientras que en el Senado estatal los demócratas conquistaron solo un escaño —quedó en 16 republicanos y 14 demócratas.

Los resultados en la Legislatura estatal reforzaron el argumento de efectuar un acercamiento mayor con actores conservadores para el seguimiento de la estrategia de aceptación de la matrícula consular. Previo a las elecciones, ya se había sostenido un encuentro con el senador estatal Paul



Boyer, republicano y presidente del comité de educación en el Senado, quien transmitió haber dado seguimiento al trabajo del representante Rivero y tener interés en someter una iniciativa de ley a favor de las identificaciones consulares en la sesión ordinaria legislativa de 2021.

En una entrevista de junio de 2021, ya después de aprobada y firmada la nueva iniciativa a favor de la matrícula consular, Paul Boyer declaró para *The Arizona Republic*, el diario de mayor circulación en el estado, que había tomado la decisión de presentar una iniciativa a favor de las matrículas consulares tras saber que Rivero no buscaría la reelección, ya que estaba convencido de que se trataba de una medida positiva. Específicamente, se refirió a la conveniencia que significaría para las agencias policiales de Arizona, toda vez que podrían identificar a personas que no

cuentan con otra forma de identificación, además de que les facilitaría el día a día a los portadores, pues les permitiría pagar impuestos, además de acceder a servicios de bancarización y públicos.

El 11 de enero de 2021, primer día de la sesión ordinaria en la Legislatura de Arizona, se presentaron tres iniciativas de ley a favor de las identificaciones consulares en el estado. Una del senador estatal Boyer, y otra idéntica, del representante estatal David Cook. Los dos legisladores habían acordado someter iniciativas espejo en sus respectivas cámaras con el objeto de que ambas fueran aprobadas de manera casi paralela, y se escogiera una que sería sometida inmediatamente al Ejecutivo estatal para su firma, no firma, o veto.

Quince legisladores, de ambas cámaras y partidos, suscribieron la iniciativa de ley del



Senado 1420: Escuelas; universidades; tarjetas de identificación consular (SB 1420), entre ellos, la presidenta del Senado estatal, Karen Fann, quien, en 2011, en su primer año como legisladora estatal —en la Cámara de Representantes en esa ocasión—, votó a favor de la SB 1465 del senador Ron Gould y que invalidó el uso de matrículas consulares en Arizona. El presidente de la Cámara de Representantes estatal, el republicano Russell Rusty Bowers, también fue copatrocinador de la iniciativa de Boyer.

La SB 1420 fue presentada el 27 de enero de 2021 y turnada al comité de educación del Senado —presidido por Boyer— el 16 de febrero de 2021. En dicha instancia se obtuvo el apoyo vía electrónica de aliados como las ciudades de Phoenix, Tucson, Scottsdale y Tolleson, así

como la comisionada de la Arizona Corporation Commission, Anna Tovar, la Liga de Ciudades y Pueblos de Arizona, la organización no gubernamental Chicanos por la Causa, la Arizona Catholic Conference, la Arizona School Boards Association y la organización Stand for Children.

El 24 de febrero, la iniciativa de Boyer se aprobó en el pleno del Senado estatal con 20 votos a favor y 10 en contra, mientras que la iniciativa espejo de Cook, la HB 2458, se discutiría horas después en el pleno de la Cámara baja.

En una táctica legislativa de Boyer, los textos de ambas iniciativas fueron modificados antes de ser votados por el pleno, para quedar como la propuesta original de Rivero de 2020, por lo que el título de los proyectos de ley mudó a Identificación consular; validez; verificación biométrica.

El texto inicial hacía referencia específica a que las matrículas serían válidas para las inscripciones escolares, lo que garantizó que la iniciativa de Boyer fuera turnada a su comité, el de Educación.

En otra táctica, al momento de pasar al pleno de la Cámara baja, Cook solicitó que su iniciativa se sustituyera por la idéntica SB 1420 de Boyer, que recién había sido aprobada por el Senado: una maniobra legislativa incluida en los estatutos de Arizona que permite acelerar la remisión de la iniciativa a firma del Ejecutivo. La votación en la Cámara de Representantes fue de 41 a 18, es decir, dos terceras partes de ambas instancias camerales aprobaron el proyecto de ley.

El proyecto SB 1420 se transmitió a la oficina del gobernador de Arizona para su promulgación y, el 5 de marzo de 2021, en un acto histórico y sorpresivo para republicanos ultraconservadores, Douglas Ducey firmó la propuesta, misma que reformó la ley estatal para que el estado de Arizona y sus subdivisiones políticas aceptaran las identificaciones consulares que utilicen técnicas de identificación biométrica, como la matrícula consular mexicana.

En una comunicación a la secretaría de Estado de Arizona, Katie Hobbs, el gobernador puntualizó que las medidas de seguridad que exigía la nueva ley a las identificaciones consulares servían para el fortalecimiento de la seguridad pública en la entidad. Enfatizó que la nueva ley aseguraría que las agencias de seguridad pública pudieran actuar rápidamente y con precisión para identificar a los individuos con los que interactuaran. Finalizó subrayando que la ley no autoriza ningún nuevo derecho o responsabilidad para las personas no ciudadanas.

La iniciativa entró en vigor el 29 de septiembre de 2021, 90 días después de que concluyó la sesión legislativa.

Impacto en la comunidad mexicana en Arizona y la relación bilateral Arizona-Méjico

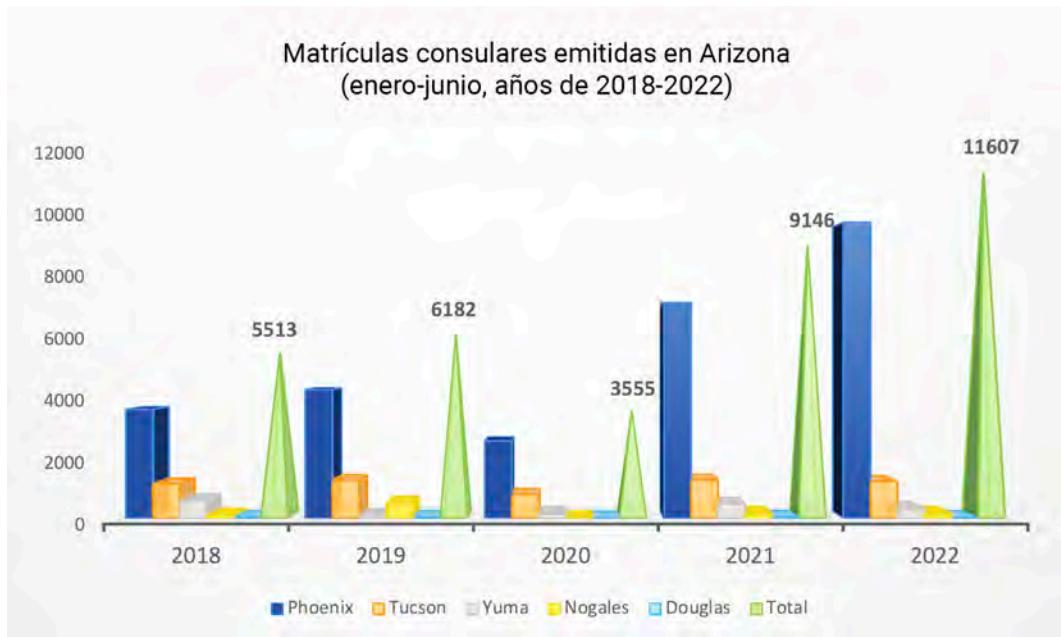
El aumento en la demanda de la matrícula consular expedida por los consulados mexicanos en Arizona es, sin duda, un indicador del impacto positivo en la comunidad mexicana en el estado.

Hubo tres momentos concretos del proceso legislativo del proyecto de ley SB 1420 que generaron una importante exposición mediática del tema —sobre todo en medios de habla hispana y redes sociales—, y que inferimos sirvió para informar a la comunidad de Arizona en general, pero en especial a la mexicana, sobre la viabilidad de la matrícula consular como identificación válida y de su ulterior aceptación:

1. la aprobación, por parte de la Legislatura de Arizona, del proyecto de ley SB 1420, el 24 de febrero del 2021;
2. su firma el 5 de marzo siguiente, por parte del Ejecutivo estatal, y
3. su entrada en vigor como ley, el 29 de septiembre de ese mismo año.

A partir del 25 de febrero del 2021, un día después de la aprobación por parte de la Legislatura de Arizona —momento que fue sumamente comentado por medios de habla hispana y algunos de habla inglesa— y hasta finalizar ese año, se observó un aumento de aproximadamente 140 por ciento, en promedio diariamente, en la demanda de certificados de matrícula consular con respecto al periodo del 1 de enero al 24 de febrero de ese año.

En tal sentido, una comparación del número de certificados de matrícula consular expedidos por los consulados mexicanos en Arizona en su conjunto (Phoenix, Tucson, Yuma, Nogales y Douglas) durante el primer semestre de 2019 con el primer semestre del actual 2022, brinda mayor



Gráfica del número de expediciones de certificados de matrícula consular expedidos por los cinco consulados mexicanos en Arizona, en la modalidad de sede consular, en los meses de enero a junio de cada año, de 2018 a 2022

precisión sobre el efecto de la ley de la matrícula en la demanda de dicho documento por parte de la comunidad mexicana en el estado.

Lo anterior, ya que fue el 2019 el año previo a la declaración de emergencia y pandemia de covid-19 a nivel global, que causó la parcialización de la capacidad de otorgamiento de servicios consulares de documentación por parte de las representaciones mexicanas en Arizona durante la mayor parte del 2020 y, al menos, el primer trimestre del 2021. Incluir estos dos períodos, 2020 y 2021, en la comparación resulta en un sesgo considerable.

Por su parte, ha sido en el 2022 que el otorgamiento de servicios consulares de documentación, por parte de los consulados mexicanos, se ha efectuado al cien por ciento de su capacidad

y la ley de la matrícula consular se ha encontrado vigente.

De enero a junio de 2019, los consulados mexicanos en Arizona expedieron, solamente en la sede, 6182 certificados de matrícula consular (Phoenix, 4278; Tucson, 1270; Yuma, 520; Nogales, 92, y Douglas, 22). Por su parte, de enero a junio de 2022, se expedieron en las sedes consulares 11 591 matrículas consulares (Phoenix, 9842; Tucson, 1240; Yuma, 338; Nogales, 169, y Douglas, 20).¹³ Lo anterior, representa un aumento del

¹³ Números de expedición de matrículas consulares arrojados por el Módulo Operativo de Pasaportes y Matrículas Consulares del Sistema Integral de Administración Consular (SIAC). En este sistema se efectúa el registro y expedición de documentos consulares y

87.5%, que debe ser atribuido, sin ninguna duda, a la entrada en vigor de la ley que acepta la matrícula consular.¹⁴

Es pertinente mencionar que, desde la firma de la ley en marzo de 2021, más de cinco meses antes de su entrada en vigor, el Departamento de Policía de Phoenix decidió aceptar las matrículas consulares como identificaciones válidas e incluir información sobre sus características en los entrenamientos de sus oficiales.

Uno de los cambios de mayor impacto para la comunidad mexicana en las políticas de dicha agencia policial fue que sus agentes no remiten a las autoridades migratorias a las personas que encuentran conduciendo vehículos sin una licencia de conducir, pero que portan una matrícula vigente. En esos casos, sólo levantan la multa correspondiente, a menos de que la persona cuente con antecedentes criminales.

Previamente, cualquier persona receptora de multa de tráfico que no contara con identificación de Arizona y mostrara la matrícula consular al interactuar con el oficial de policía era detenida y trasladada a la estación policial,

donde eventualmente era transferida a las autoridades migratorias al presumirse en la mayoría de los casos de la presencia no autorizada del detenido.

La decisión de la policía de Phoenix ha sido secundada por varias agencias de otras ciudades del estado, lo que impacta de manera positiva la vida de decenas de miles de personas mexicanas en Arizona con presencia no autorizada en Estados Unidos.

En una reunión del titular del Consulado en Phoenix con Paul Hickman, presidente de la Asociación de Banqueros de Arizona, éste mencionó que implementan una estrategia de comunicación para que los miembros de la comunidad mexicana tengan conocimiento de que esta identificación puede utilizarse con fines bancarios y subrayó que la aceptación es un beneficio para los inmigrantes, pero también para los bancos, que obtienen nuevos clientes.

La comunidad mexicana, que representan más de 55% de la población nacida en el extranjero en Arizona, también podrá usar la matrícula para registrar a sus hijos en escuelas, acceder a servicios públicos, obtener la vacuna contra covid-19 e incluso comprar bebidas alcohólicas.

La aceptación de las matrículas consulares en Arizona marca un cambio notable en la reputación del estado y reconoce las contribuciones de los inmigrantes al estado, así como la relevancia de la relación bilateral con México.

En la entrevista de junio de 2021 para *The Arizona Republic* —efectuada por el reportero Daniel González—, el legislador estatal Paul Boyer estableció que era un hecho simbólico que reflejaba dónde se encuentra el Partido Republicano y la relación de amistad entre México y Arizona en el momento, comparada con 10 años atrás. Boyer agregó: “Creo que mis colegas dirán que

migratorios. Únicamente se incluyen las expediciones de matrículas consulares efectuadas en las sedes consulares, no la de los eventos móviles llevados a cabo por los consulados.

¹⁴ La identificación o matrícula consular era invalida durante los años de 2018, 2019 y 2020. En la mayor parte del 2020 y primeros meses del 2021, la capacidad de otorgamiento de servicios de documentación se vio afectada negativamente por causa de la pandemia de covid-19. Por lo tanto, es la expedición de las matrículas consulares en los primeros seis meses de los años del 2019 y 2022 que representan mejor el impacto de la ley de la matrícula a favor de la demanda de tal documento, periodos en que los servicios consulares se expedieron a su capacidad total; sin embargo, en el primero, la matrícula aún era invalida, y en el segundo la ley que la acepta está en vigor.

no estamos ciegos, sabemos que es un grupo demográfico importante que debemos tener en cuenta".¹⁵

En ese mismo diario, el presidente de la Cámara de Representantes estatal, Russell Bowers, expresó que su partido debería de efectuar acciones de acercamiento a la comunidad latina, como el apoyo a la matrícula consular, ya que es un grupo demográfico que cuenta con los "mismos valores", de aprecio a la familia y al trabajo, como los republicanos.

Por otra parte, de acuerdo al ritmo del aumento de la demanda y considerando los cinco años de vigencia de la matrícula consular, calculamos que para finales de 2022, habrá más de 70 000 certificados de matrículas consulares vigentes en Arizona, número que podría llegar a 90 000 para finales de 2024. En otras palabras, ese número de personas, portadoras de identificaciones consulares mexicanas, contarán para ese entonces con mayores márgenes para llevar a cabo actividades de diversa índole y ámbitos en Arizona, gracias a la ley estatal que reconoce a las matrículas consulares como válidas. Esta nueva ley abona, sin duda alguna, al progreso económico y aumento del nivel de vida de la comunidad mexicana en Arizona.

Conclusión

La realidad se modifica con las necesidades políticas, económicas y sociales. El rumbo de Arizona no es la excepción. La movilización intensa de grupos proinmigrantes y de los hijos de estos inmigrantes a lo largo de los últimos 11 años aceleró el cambio en la dinámica política y social. Los actores estatales y locales del ámbito político, económico, académico, de la sociedad civil y de seguridad pública tuvieron, por supuesto, un papel clave para contrarrestar y poner fin a estos años de tensión política.

El cambio de estrategia por parte del Consulado General de México en Phoenix, que implicó un acercamiento a los actores políticos locales más conservadores, fue fundamental para lograr la aceptación de la matrícula consular en Arizona.

Con la aprobación de la SB 1420, se ha puesto de manifiesto el interés de miembros del Partido Republicano de Arizona por fortalecer las relaciones con México y reconocer tácitamente las contribuciones de los inmigrantes mexicanos, incluyendo la población con estatus migratorio irregular.

El incremento de la influencia de los electores latinos y mexicanos, así como el peso económico y social de la comunidad hispana en general, han sido cruciales en lo que puede percibirse como el inicio de un giro histórico en el escenario político en Arizona. El logro a favor de la matrícula consular abre mayores posibilidades para obtener el reconocimiento de otros derechos que beneficien a la comunidad mexicana en el estado, así como para fortalecer los estrechos lazos de amistad con México.

¹⁵ Daniel González, "Cómo una nueva ley que valida la matrícula consular mexicana beneficiará a los inmigrantes", *La Voz Arizona*, 15 de junio de 2021, en <https://amp.lavozarizona.com/amp/7697477002> (fecha de consulta: 21 de febrero de 2022).

Acceptance of High-Security Consular Identification Card in Arizona: An Example of Consular Diplomacy

**Aceptación de la matrícula consular
de alta seguridad en Arizona: un ejemplo
de diplomacia consular**

**Jorge Mendoza Yescas
and Ximena Sotres Brito**



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

Matías Romero Institute

FOREIGN POLICY BRIEFS 21

Marcelo Ebrard Casaubon

Secretary of Foreign Affairs

Alejandro Alday González

Director-General of Matías Romero Institute

Jorge Cicero Fernández

Coordinator for Transparency, Reports and Publications

Miguel Ángel Valverde Loya

Director of the International Research Center

José Gabriel López López

Director of Editorial Production

2022 D. R. ©

Mexican Ministry of Foreign Affairs

Matías Romero Institute

Plaza Juárez 20, Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc,

C. P. 06010, Mexico City

Spanish-English translation of Edith Verónica Luna

The opinions expressed in this document are responsibility of the authors and do not reflect the position of the Mexican Ministry of Foreign Affairs.

No part of this document may be reproduced in any form, and by any means whatsoever, without the written permission of the copyright holders.

Printed in Mexico

ISBN electronic edition: 978-607-446-250-0

ISBN print edition: 978-607-446-249-4

Acceptance of High-Security Consular Identification Card in Arizona: An Example of Consular Diplomacy

Jorge Mendoza Yescas¹
and Ximena Sotres Brito²

Introduction

The acceptance of the Mexican consular identification card as valid ID in Arizona has a positive impact on the lives of more than two hundred thousand Mexican nationals with irregular immigration status residing in that state³.

During the last decade, due to the dynamic relationship between Arizona and Mexico, and the close economic, commercial, social and cultural bonds between the two, the

¹ Consul General of Mexico in Phoenix, Arizona.

² Consul for Political, Economic and Tourism Affairs at the Consulate General of Mexico in Phoenix.

³ "Profile of the Unauthorized Population", Migration Policy Institute, at <https://www.migrationpolicy.org/data/unauthorized-immigrant-population/state/AZ> (Date of reference: July 1st, 2022).

acceptance of the Mexican consular identification has contributed to the prosperity of the *Arizona-Soñora megaregion*. The legitimate flow of people in both directions, for different reasons, makes the consular ID a valuable tool for Mexican residents with regular status in Arizona and have interests on the south side of the border.

Over the past 10 years, the efforts of Arizona's businessmen and much of the political class over the past five to improve Arizona's image as an attractive place for investment and tourism—despite the pressure placed on moderate conservatives by President Donald Trump's administration—can be supported by the passage, signing and enforcement of the Senate Bill 1420: Consular Identification; Validity; Biometric Information.

On the other hand, the benefits of consular registration represents for Arizona in matters of public safety—in a state that outside its capital, Phoenix, has a clear rural and conservative vocation—and in the activation and promotion of the local economy, are compelling.

Conceptual framework

In order to contextualize the work and strategy outlined in the this Foreign Policy Brief, it is necessary to mention two concepts: *consular diplomacy* and *conservatism*.

Consular diplomacy is a recently recognized term; it refers to the diplomatic activity of consulates, understood as international negotiations carried out in order to fulfill consular functions (established in the 1963 Vienna Convention), which include, but are not limited to, consular assistance: documentation services, assistance and protection to citizens, as well as community liaison.

In this sense, consular diplomacy also includes the protection and defense of the interests of the sending country and the promotion of the development of commercial, economic, cultural and scientific relations between the two countries within the international and local legal framework.

In particular, the execution of such a broad consular diplomacy, as is the Mexican in the United States, including a network of communications, negotiations, agreements and understandings with actors ranging from civil society, non-governmental organizations and business representations; to state and federal public officials, law enforcement agencies and justice institutions, among others.

On the other hand, the concept of conservatism as a category of analysis is conceived in this context as an ideology that, while not directly opposed to "progress", does seek to preserve a certain set of values that are both culturally bound and often perceived as "under threat" by multiculturalism and globalization. Conservatism, in turn, identifies itself on the spectrum of the political right, so the ideology is also based on the belief that major inequalities between people are natural and should remain outside the purview of the state.

However, an underlying problem in defining this concept is the particular content of the values it seeks to preserve. These can range from universal values such as order, justice, balance and moderation, to values diametrically opposed to the founding precepts of liberal democracies.

Conservatism, then, can be viewed in very different ways depending on the ideologies that inform the conservative movement. Thus, in the U.S. context, conservatism presents itself in different magnitudes and facets. On its more radical



side, conservatism adopts a nativist, anti-pluralist and anti-liberal rhetoric that has established itself in recent years as a significant threat to American democracy.

Its moderate facet, on the other hand, is presented as a way of conducting local and national politics in such a way as to preserve order through strict immigration and law enforcement measures, a reduction of state intervention in the economy, and a special attachment to Judeo-Christian values.

The consular function within the framework of the Vienna Convention on Consular Relations

The 1963 Vienna Convention on Consular Relations (VCCR) is the main treaty that codifies and regulates consular relations between the States

that have signed it (193 until June 2020). In addition to establishing the operational aspects of these relations, it ensures and provides certainty regarding the functions to be performed by consular representations in their geographical demarcation, within the territory of the receiving State. In addition, it lists the prerogatives that consular offices and officers must have.

In this sense, the consular functions and prerogatives are intended to represent and seek the interest of the sending State, as a sovereign political entity, but also the interest of the nationals—both physical and moral—of the sending State in the receiving State.

Regarding the registration of nationals of the sending country living in the receiving country, although the VCCR does not expressly indicate such consular function or activity, it is understood as a common practice of embassies and

consulates that greatly facilitates the execution of several consular functions, specifically those that protect the interest of the natural person living in the receiving State, such as being notified, if necessary, or being located at the request of their relatives and authorities⁴.

This consular registration is assumed for the issuance of the respective certificates, which in practice we know as "matrículas consulares" and in English they are known as *consular identifications*. This practice of issuing documents or identification cards that certify the registration of the citizen in his or her consulate has been carried out by Mexican consulates since 1871⁵.

In this sense, the consular registration of U.S. citizens living in Mexico and Mexican citizens living in the United States is a practice that over time has facilitated the protection of the interests of the nationals in the receiving State, a task that constitutes one of the main functions established by the vCCR and, in our opinion, its main *raison d'être*.

As for subparagraph m) Article 5 of the vCCR, it establishes that consular posts shall perform consular functions "which are not prohibited by the receiving State or to which the receiving State does not object". In the case of the issuance of the Mexican consular identification card in the United States, in June 2003, during an

appearance on consular identifications before the House Immigration subcommittee of the House of Representatives, the then Acting Deputy Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs, Roberta Jacobson, stated that the State Department "issues documentation abroad to U.S. citizens other than passports and occasionally [issues] identification cards or travel documents to them"⁶. Jacobson added at that time that if a foreign country decided to limit the acceptance of such documentation, "the actions of Americans abroad would be seriously affected"⁷.

Although it is not known that U.S. consulates systematically issue consular registration certificates, it can be inferred from Jacobson's statement that the State Department is concerned that the United States may limit the use and acceptance of consular IDs, since, observing the principle of reciprocity, the power to issue such certificates or IDs, either systematically or eventually, could be affected to the detriment of its nationals abroad.

At the federal level, in the United States, both the Department of State and the Internal Revenue Service (DOS and IRS, respectively) accept the matrícula or consular ID as valid identification for processing. The DOS states on its website that the "Mexican Consular ID" is accepted as primary identification for parents of U.S. minors applying for passports⁸. On the other hand, the IRS counts among the documents accepted to apply for the taxpayer identification number (ITIN) the "national

⁴ Congressional Research Service, *Consular Identification Cards: Domestic and Foreign Policy Implications, the Mexican Case, and Related Legislation*, Washington D. C., EveryCRSReport, May, 2005, at https://www.everycrsreport.com/files/20050526_RL32094.10fd5d0cf45c0cba6c199d71d1dff4fb4ee9f4c.pdf (Date of reference: May 31st, 2022).

⁵ José Antonio Román, "Auge de la matrícula consular; expiden 4.7 millones en 5 meses", *La Jornada*, August 9, 2005, at <https://www.jornada.com.mx/2005/08/09/index.php?section=politica&article=018n1pol> (Date of reference: May 28, 2022).

⁶ Quoted in Congressional Research Service, *op. cit.*, p. 9.

⁷ *Idem*.

⁸ U.S. Department of State-Bureau of Consular Affairs, "Photo Identification", at <https://travel.state.gov/content/travel/en/passports/how-apply/identification.html> (Date of reference: May 16, 2022).

ID" which, in addition to containing the photo, name and date of birth of the bearer, must indicate the bearer's address and expiration date⁹, elements that, as is well known, are included in the Mexican Consular ID. Thanks to the fact that the U.S. federal tax agency accepts the Mexican consular identification card to issue the ITIN number, the requests of the Mexican community to process the mentioned consular document are frequent.

In relation to banking institutions, the Treasury Department allows them to decide whether or not to accept consular IDs, according to a regulation adopted by this U.S. federal agency in 2003 under the USA PATRIOT Act¹⁰.

In a federal regime State such as the United States, the federal entities or "states" that comprise it have a significant degree of autonomy with respect to the central government, with their own legislative, executive and judicial powers. Considering the VCCR, the laws and regulations of these entities are part of the laws and regulations of the host state as a whole. States such as Georgia, Alabama and Tennessee have statutory provisions restricting the acceptance of consular IDs by their government agencies at any level. In the case of Arizona, the provision included in § 41-5001 of the state's Revised Statutes (ARS) expressly prohibited, as of 2011, the acceptance of consular IDs as a valid form of identification by agencies of the state or any of its political subdivisions (e.g., county, cities).

⁹ Internal Revenue Services, "Requisitos revisados para solicitar un ITIN", May 24, 2022, at <https://www.irs.gov/es/individuals/revised-application-standards-for-itins> (Date of reference: June 21, 2022).

¹⁰ U.S. Government Accountability Office (GAO), *Consular Identification Cards Accepted within United States, but Consistent Federal Guidance Needed*, Washington, D. C., GAO, August 2004, p. 4, at <https://www.gao.gov/assets/gao-04-881.pdf> (Date of reference: May 28, 2022).

In the aforementioned cases, paragraph m) of numeral 5 of the VCCR is updated when considering that the provisions of the cited U.S. federal entities prohibit or oppose the use of a consular function entrusted by the Mexican State to its consular offices in the United States.

It is in this legal context that the acceptance—by the Arizona state law—of consular plates with characteristics and security measures such as those included in the Mexican one takes on a singular relevance. The modification, from a negative to a positive sense of numeral 41-5001 of the ARS, in addition to defining the inexistence of any prohibition or opposition to the acceptance of the consular identification in terms of paragraph m) of article 5 of the VCCR, creates the obligation for the federal entity to accept such document.

Context

At the beginning of the 21st century, Arizona became a laboratory of anti-immigrant laws largely due to the *attrition through enforcement* strategy, which, through immigration control policies and their media effects, aimed to drive undocumented immigrants away from the state, so that they would return to their countries of origin without the intervention of federal immigration agencies.

The anti-immigration narrative that developed in the wake of the events of September 11, 2001, from various media outlets and even from the Federal Government largely set the tone for Arizona's right-wing sectors to speak out and mobilize in this regard. The efforts of these sectors were aimed against the undocumented migrant population, and consequently Mexican. Being anti-immigrant, and even anti-Mexican, ceased to be politically incorrect.



At that time, Maricopa County and its county seat, the city of Phoenix, were in a period of significant economic growth, which demanded the opening of jobs, mainly in the construction and services industry. As the federal Executive and Legislative branches failed to adapt the lawful immigration framework to that reality—a longstanding problem in the United States—, employers made greater use of undocumented labor.

While some U.S. states promoted measures at the local level in favor of the integration of immigrant communities, in Arizona, the most conservative Anglo-Saxon sectors reacted politically and legally against this phenomenon. This was more an expression of fear of the repercussions of the demographic change that the migratory phenomenon would eventually bring about—which would reduce their power and political influence in the future—than a true concern for safeguarding the

legality of immigration, as they had always argued. Nor was the myth that undocumented immigrants were taking jobs away from the native-born real. Neither of those two claims by the far right in Arizona was the bottom line.

In November 2004, voters approved ballot proposition 200, the Arizona Taxpayer and Citizen Protection Act, which requires proof of citizenship in order to register to vote, in addition to a valid photo ID, before receiving a ballot at the polling place. At the same time, it requires state and local agencies to verify the identity and eligibility, based on immigration status, of applicants for non-federal public benefits. Various organizations argued that the proposal was racist and even public figures such as then Arizona Republican Senator John McCain and Governor Janet Napolitano herself opposed the ballot proposal.

Faced with the normalization of anti-immigrant narrative, in 2003, the Mexican consulate in Phoenix promoted the *Economic Impact of the Mexico-Arizona Relationship* study, prepared by the Thunderbird School of Global Management and the Wells Fargo, N.A. banking institution, which resolved that, by 2002, Mexican immigrants in Arizona had contributed usd 318 million dollars more in income and consumption taxes than their cost the treasury in public services, including health services.¹¹

The Ballot Proposition 200 passed with 56% of the vote, and by 2006, Arizona voters had also approved, with 71.4% of the vote, Ballot Proposition 300, the Public Program Eligibility Act, which prohibits undocumented immigrants from accessing state public benefits, including resident registry at the state's public universities and community colleges.

In that year, in the city of Phoenix, a march of more than 100 000 immigrants was held to demand a comprehensive immigration reform. Several analysts have mentioned that this event may have been perceived as a threat to the most reactionary sectors of society and government in the state, and may have been one of the reasons for the increase in the promotion and enactment of harsher policies and laws against undocumented immigration.

Between 2003 and 2009, Arizona Governor Janet Napolitano, a Democrat, was a balancing factor in the face of the onslaught of the state's conservative sectors. She won her first term as governor with only 46% of the vote, one percent more than her Republican competitor. However,

the local Congress was dominated by Republicans during her six-year tenure as governor, a period in which she exercised her veto power 180 times—the highest number for any governor in Arizona history. From her position, Napolitano constituted an insurmountable institutional dam for anti-immigrant legislative attempts. Therefore, the anti-immigrant initiatives that succeeded in becoming law were promoted through the referendum process.

In early 2009, Napolitano took office as Secretary of Homeland Security in the administration of President Barack Obama and was replaced, for the almost two years remaining in her term, by the then Secretary of State of Arizona, Jan Brewer, a Republican. The new governor, although of a moderate conservative disposition, set herself the goal of empowering herself in office to win the November 2010 elections, which implied winning over her party's legislators and, most importantly, the large conservative base that supported and propped them up. This, despite the fierce activism of pro-immigrant organizations and leaders, and the frontal opposition from the Mexican Government. On April 23, 2010, the signing of the controversial Senate Bill 1070: Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act (SB 1070), was key to his electoral triumph the following November. That law, which imposed extremely harsh immigration enforcement measures by local authorities, established Arizona's international reputation as a xenophobic state.

The enactment of SB 1070, introduced and promoted by then Republican State Senator Russell Pearce, and the media effects generated by it, were elements that justified and gave meaning to the *attrition through enforcement* strategy. An exodus of undocumented people, mostly Mexican, was generated in those years: according to the

¹¹ *Economic Impact of the Mexico-Arizona Relationship*, Phoenix, Thunderbird, The American Graduate School of International Management (ASU)/Wells Fargo/Mexican Consulate General in Phoenix, 2003, p. 9.



Pew Research Center, the population of undocumented immigrants in Arizona was around 500 000 people in 2007, 325 000 by 2011 and 227 000 in 2017¹².

The main provision of the law was to require local law enforcement agencies to verify the immigration status of detained or arrested persons—including those held for traffic violations—if there was reasonable doubt as to their legal stay in the country, which meant that the officers of such agencies would apply racial profiling in that task. That authority, which belongs to federal

immigration authorities only, granted to local law enforcement agencies, entailed serious dangers of abuse. Local law enforcement agencies do not have the necessary training to do that job, and they operate in very different situations and contexts.

The SB 1070 affected Arizona's economy, in addition to placing the state at the center of the national immigration debate and negatively impacting its international image. In 2011, the year of the law's enactment, the state lost USD 141 million due to the cancellation of events, and its tourism industry lost USD 253 million in economic output, USD 9.4 million in tax revenues, besides losing 2761 jobs. In addition, the state government spent USD 1.9 million in legal defense before federal courts due to the law.

It was in this context—with the Executive and Legislative branches controlled by the state's extreme right wing and with a Maricopa County

¹² "Unauthorized immigrant population trends for states, birth countries and regions", in Pew Research Center, July 12, 2019, in <https://www.pewresearch.org/hispanic/interactives/unauthorized-trends/> (date of reference: February 21, 2022), Figure "Methodology State of Residence Arizona".

Sheriff spreading fear among the undocumented community—that, in the first regular legislative session of 2011, then Republican State Senator Ron Gould introduced SB 1465, which sought to prohibit the state and any of its political subdivisions from accepting consular IDs issued by foreign governments, on the grounds that they lacked sufficient security measures. The legislative process went relatively quickly and smoothly, and the vote in favor was large: 20 to 9 in the Senate and 39 to 20 in the House of Representatives. On February 1, the initiative had been submitted by Senator Gould and by April 28, it had Governor Brewer's signature.

After the law went into effect in mid-2011, the reduction in the issuance of the consular identification cards at Mexican offices in Arizona was significantly reduced—by more than 50%—even though several financial institutions and even the U.S. Internal Revenue Service continued to accept the document to carry out various procedures.

Within the U.S. legal framework, the Mexican government executed a media and judicial strategy during the intense immigration debate in Arizona. It filed an *amicus curiae* brief in court proceedings challenging anti-immigrant laws, published positions and press releases, and kept the Mexican community informed about preventive measures and consular services for their protection. While the Mexican government at the time decided to cancel negotiations with the elected authorities of Arizona, it did continue the dialogue with representative members of civil society. By 2013, the Mexican government considerably increased the capacity and scope of what had been called the Consular Network Call Center in Arizona—created in 2010 to address the effects of SB 1070 among the Mexican migrant

population—and the Migration Update Information Center (CIAM, in Spanish) was established, with a national scope, but with great impact in favor of Mexican people in Arizona.

Years of political tension, court challenges, mobilization of pro-immigrant groups and the active participation of the business community followed, factors that gradually brought about a relatively moderate political and social environment, without ever nullifying the influence of the far-right sectors in the state's public life. One positive result of the virulent onslaught of conservative groups was the increased involvement of the Latino community in activism and local politics.

Strategy for the acceptance of the high-security consular identification card in Arizona

The advocacy process for the legal acceptance of the consular identification card in Arizona was long and troublesome, but it also unveiled valuable lessons for Mexico's consular diplomacy.

In January 2015, Republican Douglas Ducey took office as governor of Arizona. A businessman close to the business wing of his party and a pragmatist, he came to power generating expectations to redefine Arizona's relationship with Mexico. In his first term (2015 to 2019), he led efforts to reactivate bilateral collaboration, focusing on trade and economic promotion, as well as on education, innovation, and research, and cleverly avoided pronouncing himself on the immigration issue, which helped mitigate political and social tensions.

In June 2015, only months into the Ducey administration, the Mexican Consul General in Phoenix, Roberto Rodríguez Hernández, taking advantage of the political moment and precisely



before Ducey's first visit to Mexico, promoted the issuance of a proclamation by the State Executive recognizing the importance of consular registrations and urging the local parliament to review the current legislation in that regard.

In the various regular sessions of the local legislature, which occurred between 2016 and 2020, some Democratic legislators unsuccessfully introduced initiatives to recognize consular identifications as valid. Given the minority of the Democratic Party in the state Congress, together with the scarce lobbying work of the legislators sponsoring those initiatives, the only thing left was the media promotion—mostly in the Spanish-language press—of the good political intentions of those actors.

For its part, the Consulate General of Mexico in Phoenix, particularly during the tenure of Rodriguez Hernandez, continued its informative work in favor of consular identification, constantly holding meetings with political, community and business leaders, as well as local sheriffs and police chiefs.

Mexico's consular diplomacy

Mexico's consular diplomacy in the United States is unparalleled: the size of the Mexican diaspora, the complexity of the issues and the economic interdependence are factors that have undoubtedly required the Mexican consular network in the United States to be at the forefront of consular work in the world for several decades.

At present, 36 million people of Mexican origin live in the United States, which represents 11.1% of the total population. In Arizona alone, about 1.9 million people are of Mexican origin, 28% of the state's total population. Arizona has the fourth largest population of Hispanic origin in the United States (U.S. Census Bureau, 2013-2017).

Bilateral trade between Mexico and Arizona has increased dramatically over the past 15 years. Mexico has established itself as Arizona's largest trading partner and is its most important export market. In 2019, bilateral trade reached usd 16 billion and created more than 90 000 jobs for

Arizona. In addition, there are 35 large Mexican companies in the state that employ more than 5000 people, such as Asarco (Grupo Mexico), Cemex, El Super (Chedraui), Bimbo and Mission Foods (Gruma).

Consular personnel are responsible for deploying preventive actions to safeguard the interests of the Mexican State and Mexican nationals. It is essential to strengthen and expand the network of strategic alliances with actors from all areas in the consular district. The economic, cultural and social interdependence between the two countries generates multiple incentives for developing consular programs aimed at meeting the needs of the Mexican community and contributing to its empowerment.

The so-called *consular tripod*—documentation, protection and community outreach—is complemented by other diplomatic actions at the local level, with the aim of creating conditions to influence the quality of life of the Mexican community in the United States. In this country, local authorities play a transcendental role in defining the way in which immigrants adapt and integrate into their environment, as they define public policies for access to education and health services and welfare systems.

So as to gain legal acceptance of the consular identification card in Arizona, it was necessary to conduct advocacy and outreach with state and local political, economic, academic, civil society and public safety actors. It was essential to identify the interests of these actors, as recipients of the message in favor of the consular document, as well as the political circumstances, not only at the local and state levels, but at times even at the national level.

Broadly speaking, the political advocacy and information campaign deployed by the Consulate



General of Mexico in Phoenix focused on letting the actors considered as conservative—Republican legislators and police chiefs, for example—know the benefits in public security tasks and the positive repercussions for the state in this area that the acceptance of the consular registration would entail.

For those considered liberal, it was important to emphasize on the potential benefits for the local economy and the standard of living of Mexican migrants that would result from the approval of a law in favor of consular identification. In addition to Democratic state legislators, pro-immigrant civil society organizations and financial institutions, this group included mayors and the majority of city councilors, regardless of the fact that several were members and sympathizers of

the Republican Party, since it was detected that, at the local level, the regular interaction of these actors with the residents of their cities and towns tends to be direct and close, at "ground level", so that their public activities are more pragmatic and less ideologized.

Two theses were emphasized with all the actors in favor of an eventual approval of the law to accept consular identification: the positive international impact on Arizona's image, after having a negative image mainly due to the enactment of SB 1070, and the gesture of friendship that it would imply for Mexico, its main trading partner.

The narrative in the meetings, especially in those with groups of legislators, was accompanied by figures that highlighted the extensive contributions of the Mexican community to the state of Arizona and the economic interdependence between the state and Mexico.

It was considered pertinent to emphasize, especially to conservative actors, that the consular identification card certificate was in no way intended only for Mexican immigrants with irregular status in the United States—although that may have been the intention of the Mexican government in promoting it in the early 21st century through its consular network in that country—but was very frequently used by dual nationals, permanent residents, worker visa holders and even DACA recipients.

Key meetings

In August 2019, the Consulate General of Mexico in Phoenix began a series of informational meetings with key local political, economic, academic and civil society stakeholders, seeking to understand their receptiveness to the issue of consular identification and politically support it.

With the conservative actors, more than rejection, ignorance on the subject was identified. In the end, several of them turned out to play a key role in the acceptance process.

In general, the narrative transmitted in the meetings was the following, adapting it according to the profile of the political actor or receiver of the message:

1. The Mexican consular identification is a certificate proving Mexican nationality and identity, in which the consular representation states that the bearer is registered as a resident in its consular district.
2. The issuance of the consular identification card complies with Mexican personal data protection law and international treaties, such as the Vienna Convention of 1963.
3. Any person of Mexican nationality—even if he/she is a U.S. citizen, permanent resident, has a work permit or is in an irregular situation—and resides in the consular district may register and obtain the consular identification card certificate.
4. The consular identification card is a highly reliable and secure document.
5. The document is accepted as a valid form of identification by various financial institutions to open a bank account, obtain loans to purchase a car or open a business. It provides certainty to financial transactions and positively impacts the local economy.
6. At the national level, the consular identification card is accepted by hundreds of county sheriffs, police departments and various law enforcement agencies as a reliable document to identify the bearer, whether the bearer is a witness to a crime, a victim or even a potential criminal.



7. The eventual acceptance of the consular identification card in Arizona would constitute a symbolic message of friendship towards Mexico, its main commercial partner and export market.
8. Likewise, it would be a positive message to the international community, who would see the state as a place that recognizes the contributions of the migrant community.

In 2020, the state House of Representatives was composed of 31 Republicans and 29 Democrats, while the state Senate was composed of 17 Republicans and 13 Democrats.

By then, it had been five consecutive years in which Democratic state representatives had introduced initiatives to accept consular IDs in the state, without success.

Against such a backdrop, it was clear that contemplating a Republican state legislator and a

moderate conservative as a sponsor seemed the best option. Despite having conservative ideas, Tony Rivero, a Mexican-American, representative of the 21st district –city of Peoria, part of the Phoenix metropolitan area— was politically pragmatic and pro-immigrant by family heritage. He showed interest in presenting an initiative in favor of consular registration. Our first meeting with him occurred in August 2019.

Rivero, who from his position as chairman of the International Affairs Committee of the Arizona House of Representatives was pushing for the state's rapprochement with various international political actors and leaders to improve the state's image—after the negative image caused by SB 1070—, became a steadfast ally who carried the message in favor and opened doors to the Consulate with local conservative leaders.



In group meetings, the detailed security features of the Mexican consular identification card and the issuance process at Mexican representations in the United States were usually demonstrated. Such a demonstration included a comparison between our document and the standard Arizona driver's license, where the former was ahead of the latter.

The more conservative legislators were invited to see firsthand the process of issuing the consular identification card at the consular headquarters. Ten of them attended and were surprised and convinced of the process, as well as the work of the Mexican consulates in the issuance of the identification.

In total, from August 2019 through March 2021, briefings and advocacy meetings were held with 34 mayors and councilmembers, 58 state legislators from both political parties, 65

with representatives of the business and financial community, 30 with police departments, and 10 with the seven consular district county sheriffs. The outcome was extremely positive: only Jim Lane, then mayor of the city of Scottsdale, an upper middle-class suburb of the Phoenix metropolitan area, expressed his outright rejection of the eventual acceptance of consular identification in Arizona.

Legislative process and approval

A relevant factor in positioning the issue politically in Arizona was the intervention and support of the then Undersecretary for North America, Jesús Seade Kuri, who on January 9, 2020, received state legislator Tony Rivero in his offices at the Ministry of Foreign Affairs in Mexico City, following a request from the consulate in Phoenix.

On that occasion, Rivero conveyed to the undersecretary the possibilities that in the current legislative session the initiative in the local lower house to accept consular IDs in the state would be approved, so the possibility of a working visit to Phoenix was raised, which would position the identification issue more vigorously before political authorities in Arizona, especially local legislators.

On January 16 of that year, Rivero introduced House Bill 2604: Consular Identification Cards; permitted use, which was an amendment to Chapter 50, Section I, Title 41-5001 of the Arizona Revised Statutes. Paragraph A of the proposal indicated that the state and its political subdivisions should accept as a valid form of identification consular IDs, issued by foreign governments, that use biometric identification techniques. Paragraph B stated that biometric identification techniques should include finger-print scanning and an iris recognition system, which are used in consular registration.

During the legislative process, local allies, such as mayors, councilmen and honorary consuls, addressed letters to the state House Speaker, Republican Russell Bowers, in support of HB 2604.

On February 5, 2020, the House State and International Affairs Committee, chaired by Rivero, approved HB 2604. Prior to the vote, the then president of the Arizona Chamber of Commerce and Industry, Glenn Hamer, close to Governor Ducey, with whom the Consulate had discussed the issue, appeared before the Committee. In his participation, he indicated that, for the moment, the Chamber of Commerce maintained a neutral position. Nevertheless, he recognized the relevance of accepting the identifications with the security measures of the Mexican consular IDs. According to

Tony Rivero, Hamer's hesitant stance was a reflection of Ducey's feelings on the issue.

Hamer emphasized the Arizona Chamber of Commerce and Industry's interest in any initiative that would improve the political relationship with Mexico, Arizona's main trading partner. Finally, he added that he would follow the legislative process of the initiative.

During the hearing, political and economic leaders registered their support for the initiative electronically. These included the mayors of the cities of Mesa, El Mirage, Flagstaff, Tolleson and Avondale, as well as the Maricopa County Association of Governments (MAG); Monica Villalobos, president of the Arizona Hispanic Chamber of Commerce; and David Howell, director of Government Relations for Wells Fargo.

On February 20-21, 2020, Deputy Minister Seade Kuri made the strategic working visit to Phoenix. During the visit, he gave a speech to the plenary session of the state House of Representatives, in which he stressed the relevance of the economic relationship between Mexico and Arizona, and the importance of the social and cultural ties between the two countries.

Seade spoke with the Chairman of the Arizona House of Representatives, Russell Bowers, and the then leader of the Democratic legislators in the Arizona House of Representatives, Charlene Fernandez. In addition, he attended a dinner with 20 Arizona representatives and senators, where the Speaker of the House presented him with a proclamation in recognition of his work in the negotiation of the Mexico-United States-Canada Agreement (T-MEC) and his efforts to continue strengthening the relationship between Mexico and Arizona.

In addition, he had a meeting with Governor Doug Ducey, whom he thanked for the 2015



proclamation in favor of consular identification and which encouraged the Arizona Legislature to analyze and review the current legislation in this regard.

This visit shows the way in which relations between Mexico and the United States develop at all levels of government, and it was evident that Mexico has strategic local allies in the cities and districts where a Mexican consulate operates. The visit of the Deputy Minister for North America undoubtedly maximized the results of the consular diplomacy efforts carried out by the Mexican Consular Representation in Phoenix.

By March 4, 2020, the Arizona House of Representatives voted on and passed HB 2604 with bipartisan support of more than two-thirds of the House. This was unprecedented from previous legislative efforts on behalf of consular enrollment.

During the floor vote, Republican State Representatives Noel Campbell, David Cook and Bob Thorpe—member of the Tea Party, radical wing of the Republican Party—, as well as Democratic State Representative Cesar Chavez, with whom previous meetings had been held, took the floor to explain their vote in favor.

Bob Thorpe emphasized that Arizona was one of very few states in the country that did not recognize the consular registration, which should change, and referred to the Coconino County Sheriff, Jim Driscoll—located in his electoral district—, with whom he had previously met to discuss the issue and had expressed his support for the measure, since it would be a contribution to the strengthening of public safety in the state. It is worth mentioning that the consulate had held a meeting with Driscoll some time ago.

Representative David Cook, for his part, referred to the security measures of the consular document that make it a reliable identity card. For his part, State Representative Cesar Chavez thanked for the support of the initiative and highlighted that for several years his party had tried, unsuccessfully, to have the consular identification card accepted as valid identification, for which he acknowledged the bipartisan support he had on that occasion.

After approval, the initiative was transmitted to the state Senate for a vote in the corresponding committees and, if necessary, to the plenary session of the Senate. The local Senate was formed



by 17 Republican Senators and 13 Democratic Senators. The support of the 12 Republican representatives in the lower House, among other information available, augured the potential support of at least three Republican senators, enough to gain acceptance of the initiative.

By March 2020, the COVID-19 pandemic was getting stronger, and various institutions and governments began to take preventive measures. In this context, and due to the declaration of a medical emergency in the state, the process of acceptance of HB 2604 was delayed and, on May 21, 2021, the state legislature approved a motion to conclude the legislative session that year.

In that session, 1605 bills were introduced, of which only 58 were enacted and about 500 were in committees of the reviewing chamber, including HB 2604. All of these bills were halted.

However, the information and advocacy efforts of the consulate, and the work and legislative strategy of Tony Rivero, in addition to placing the issue in the political discussion in Arizona, had achieved a favorable perception of its viability and convenience for the state.

The consulate continued its outreach and advocacy efforts, despite the early end of the 2020 legislative session and the pandemic. In September of that year, the League of Arizona Cities and Towns, consisting of 91 local governments in the state, passed a resolution to consider acceptance of consular registration in Arizona as a legislative priority of that body.

The political influence of Arizona's cities, whose political and public service work tends to be more pragmatic than that of legislators, was in favor of the cause of consular identification.

The November 3, 2020 general election was crucial in defining the new political context in Arizona. The Republican Party remained the leading political force in the state; however, Latino voters played a decisive role in the Arizona victory of Democratic presidential candidate Joe Biden. Not since 1996, with Bill Clinton, had a Democratic presidential candidate won the state.

According to analysts, the support of the Latino community was largely due to the effect of the covid-19 pandemic, the prolonged impact—more than 10 years—of SB 1070 and the enforcement of systematic measures of discrimination against the Hispanic population.

Regarding the local elections, the Democratic Party was projected to win in the Arizona Congress—due to the negative effect of Trump—which did not happen: the composition of the local House of Representatives remained intact (31 Republicans, 29 Democrats), while in the state Senate the Democrats conquered only one seat (there were 16 Republicans and 14 Democrats).

The results in the state Legislature reinforced the argument for a greater rapprochement with conservative actors to follow up on the strategy of acceptance of consular identification. Prior to the elections, a meeting had already been held with State Senator Paul Boyer, Republican and Chairman of the Senate Education Committee, who conveyed that he had followed up on Representative Rivero's work and was interested in submitting a bill in favor of consular IDs in the 2021 regular legislative session.

In an interview occurred in June 2021, after the new initiative was approved and signed in favor of the consular identification card, Paul Boyer told *The Arizona Republic*, the state's largest circulation newspaper, that he had

made the decision to submit a pro-consular ID initiative after learning that Rivero would not seek re-election, as he was convinced that it was a positive move. Specifically, he referred to the convenience it would mean for Arizona law enforcement agencies, since they would be able to identify people who do not have any other form of identification, in addition to facilitating the everyday life of the bearers, since it would allow them to pay taxes, as well as to access banking and public services.

On January 11, 2021, the first day of the regular session in the Arizona Legislature, three bills were introduced in favor of consular IDs in the state. One by State Senator Boyer, and an identical one by State Representative David Cook. The two legislators had agreed to submit mirror initiatives in their respective chambers with the intent that both would be passed almost concurrently, and one would be chosen and immediately submitted to the State Executive for signature, non-signature, or veto.

Fifteen legislators, from both chambers and parties, signed on to Senate Bill 1420: School; Universities consular identification cards, including state Senate President Karen Fann, who, in 2011, in her first year as a state representative in the House of Representatives, voted in favor of Senator Ron Gould's SB 1465 and ultimately invalidated the use of consular ID cards in Arizona. The Speaker of the state House of Representatives, Republican Russell Rusty Bowers, was also a co-sponsor of Boyer's initiative.

SB 1420 was introduced on January 27, 2021, and referred to the Senate Education Committee—chaired by Boyer—on February 16, 2021. Electronic support was obtained from allies such as the cities of Phoenix, Tucson, Scottsdale and Tolleson, as well as the commissioner of the



Arizona Corporation Commission, Anna Tovar, the League of Cities and Towns of Arizona, the non-governmental organization Chicanos por la Causa, the Arizona Catholic Conference, the Arizona School Boards Association and the organization Stand for Children.

On Feb. 24, Boyer's initiative passed the full state Senate by a vote of 20 to 10, while Cook's mirror initiative, HB 2458, would be discussed hours later on the plenary session of the lower chamber.

In a legislative tactic by Boyer, the texts of both initiatives were modified before being voted on, to remain as Rivero's original proposal of 2020, so the title of the bills changed to Consular Identification; validity; biometric verification. The initial text made specific reference to the fact that identifications would be valid for

school enrollment, which ensured that Boyer's initiative was referred to his committee, the Education Committee.

In another tactic, when it came to the floor of the lower House, Cook requested that his bill be substituted for Boyer's identical SB 1420, which had just been approved by the Senate: a legislative maneuver included by Arizona statutes to expedite the referral of the bill for the Executive's signature. The vote in the House of Representatives was 41 to 18, that is, two-thirds of both chambers approved the bill.

The SB 1420 was transmitted to the Arizona Governor's office for enactment and, on March 5, 2021, in a historic and surprising act for ultra-conservative Republicans, Douglas Ducey signed the bill, which amended state law so that the state of Arizona and its political subdivisions would accept

consular identifications that use biometric identification techniques, such as the Mexican consular identity card.

In a communication to Arizona Secretary of State Katie Hobbs, the governor pointed out that the security measures required by the new law for consular IDs served to strengthen public safety in the state. He emphasized that the new law would ensure that law enforcement agencies could act quickly and accurately to identify individuals with whom they interact. He concluded by stressing that the law does not authorize any new rights or responsibilities for non-citizens.

The initiative became effective on September 29, 2021, 90 days after the legislative session concluded.

Impact on the Mexican community in Arizona and the Arizona-Mexico bilateral relationship

The increase in demand for consular identification cards issued by Mexican consulates in Arizona is undoubtedly an indicator of the positive impact on the Mexican community in the state.

There were three specific moments in the legislative process of SB 1420 that generated significant media exposure of the issue –especially in Spanish-language media and social media–, and which we infer served to inform the Arizona community in general, but especially the Mexican community, about the viability of the consular identification as a valid ID and its subsequent acceptance:

1. the Arizona Legislature's passage of SB 1420 on February 24, 2021;
2. its ratification by the State Executive on March 5, 2021; and

3. its coming into effect on September 29 of the same year.

As of February 25, 2021, one day after the approval by the Arizona Legislature –a moment that was highly commented by the Spanish and some English-speaking media– and until the end of that year, an increase of approximately 140%, on a daily average, was observed in the demand for consular identification certificates, with respect to the period from January 1 to February 24 of that year.

In that sense, a comparison of the number of consular identification certificates issued by Mexican consulates in Arizona as a whole (Phoenix, Tucson, Yuma, Nogales and Douglas) during the first half of 2019 with the first half of the current 2022, provides greater precision on the effect of the identification law on the demand for said document by the Mexican community in the state.

That was effect of the law, since 2019 was the year prior to the declaration of the global COVID-19 emergency and pandemic, which caused the partialization of the capacity to grant consular documentation services by the Mexican representations in Arizona during most of 2020 and, at least, the first quarter of 2021. Including these two periods, 2020 and 2021, in the comparison results in considerable bias.

For its part, it has been in 2022 that the provision of consular documentation services, by Mexican consulates, has been at 100 percent capacity and the consular identification law has been in effect.

From January to June 2019, Mexican consulates in Arizona issued, at headquarters alone, 6182 certificates of Consular ID's (Phoenix, 4278; Tucson, 1270; Yuma, 520; Nogales, 92; and Douglas, 22). From January to June 2022, 11 591 Consular ID's certificates were issued at consular

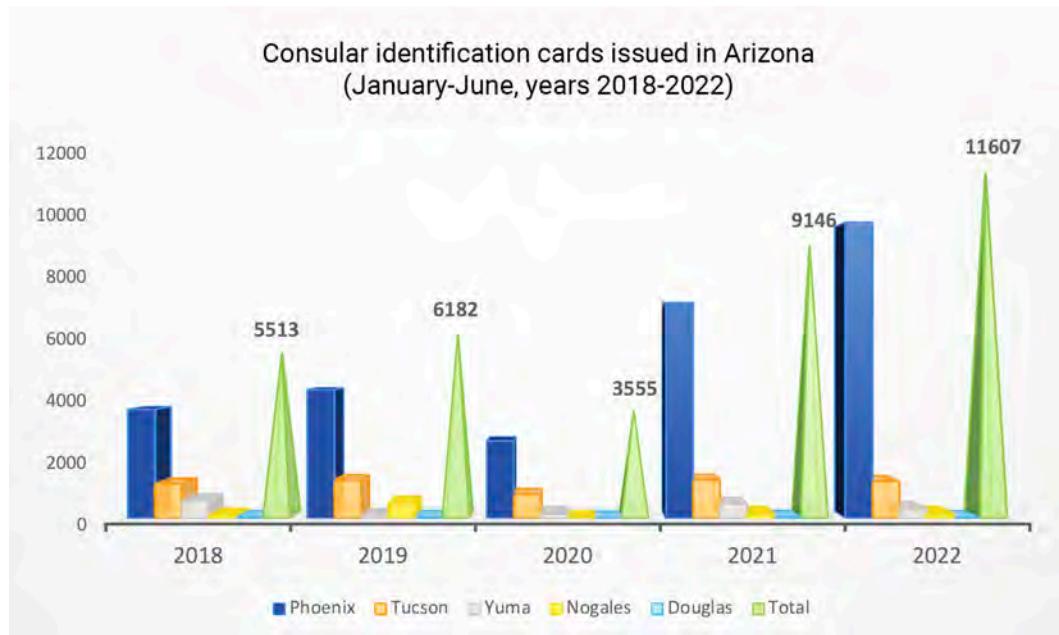


Table of the number of Consular Identification cards issued by the five Mexican consulates in Arizona, in the consular headquarters modality, from January to June of each year, from 2018 to 2022.

offices (Phoenix, 9842; Tucson, 1240; Yuma, 338; Nogales, 169; and Douglas, 20)¹³. This represents an increase of 87.5%, which must be attributed, without a doubt, to the entry into force of the law accepting the consular identification.¹⁴

It is worth mentioning that, since the ratification of the law in March 2021, more than five months before its coming into effect, the Phoenix Police Department decided to accept *matrículas consulares* as valid ID's and to include information about their characteristics in the training of its officers.

One of the changes in the policies of this police agency that had the greatest impact on the Mexican community was that its agents do not refer to the immigration authorities who are

¹³ Consular identification cards issuance numbers provided by the Consular Passport and Identification Cards Operational Module of the Integrated Consular Administration System (SIAC, in Spanish). This system is used for the registration and issuance of consular and immigration documents. It only includes the issuance of consular ID's made at the consular offices, not at the mobile events carried out by the consulates.

¹⁴ Consular identification or matrícula consular was invalid during 2018, 2019 and 2020. In most of 2020 and the first months of 2021, the capacity to grant documentation services was negatively affected due to the covid-19 pandemic. Therefore, it is the issuance of consular identification cards in the first six months of the

years 2019 and 2022 that best represents the impact of the consular ID's law on the demand for such a document, periods in which consular services were issued at full capacity; however, in the former, the matrícula was still invalid, and in the latter, the law accepting it is in effect.

found driving vehicles without a driver's license, but who are carrying a valid consular identification. In such cases, they only issue the corresponding fine, unless the person has a criminal record.

Previously, almost any person receiving a traffic ticket who did not have Arizona identification and showed the consular identification card when interacting with the police officer was detained and taken to the police station, where he or she was eventually transferred to the immigration authorities because of the presumption in most cases of the unauthorized presence of the detainee.

The decision by the Phoenix police has been echoed by several agencies in other cities across the state, potentially impacting the lives of more than 200 000 undocumented individuals.

In a meeting, Paul Hickman, president of the Arizona Bankers Association, mentioned that they are implementing a communication strategy so that members of the Mexican community are aware that this identification can be used for banking purposes and stressed that acceptance is a benefit for immigrants, but also for banks, which gain new clients.

The Mexican community, which represents more than 55% of the foreign-born population in Arizona, will also be able to use the matrícula to register their children in schools, access public services, obtain the covid-19 vaccine and even buy alcoholic beverages.

The acceptance of consular identification card in Arizona marks a notable change in Arizona's reputation and recognizes the contributions of immigrants to the state, as well as the relevance of the bilateral relationship with Mexico.

In the June 2021 interview for *The Arizona Republic* –anchored by reporter Daniel Gonzalez—Paul Boyer stated that it was a symbolic event that reflected where the Republican Party and the

friendly relationship between Mexico and Arizona is at the moment compared to 10 years ago. Boyer added, "I think my colleagues would say we are not blind. We do know this is a significant demographic that we ought to consider."¹⁵

In the same newspaper, the president of the state House of Representatives, Russell Bowers, expressed that his party should take actions to reach out to the Latino community, such as supporting consular identification, since it is a demographic group that has the "same values", of appreciation for family and work, as the Republicans.

On the other hand, according to the rate of increase in demand and considering the five years of validity of the consular identification card we estimate that by the end of 2022, there will be more than 70,000 matrícula consular certificates in force in Arizona, a number that could reach 90,000 by the end of 2024. In other words, that number of people, holders of Mexican consular IDs, will by then have greater margins to carry out activities of various kinds and fields in Arizona, thanks to the state law that recognizes consular registrations as valid. This new law undoubtedly contributes to economic progress and an increase in the standard of living of the Mexican community in Arizona.

Conclusion

History changes with political, economic and social needs. Arizona's course is no exception. The intense mobilization of pro-immigrant groups and the children of these immigrants over the

¹⁵ Daniel González, "Cómo una nueva ley que valida la matrícula consular mexicana beneficiará a los inmigrantes", *La Voz Arizona*, June 15, 2021, at <https://amp.lavozarizona.com/amp/7697477002> (date of reference: February 21, 2022).

past 11 years hastened the change in political and social dynamics. State and local political, economic, academic, civil society and public safety actors played, of course, a key role in counteracting and ending these years of political tension.

The change of strategy by the Consulate General of Mexico in Phoenix, which involved a approach to the most conservative local political actors, was fundamental to achieve the acceptance of consular registration in Arizona.

Likewise, the passage of SB 1420 has demonstrated the interest of members of the Republican Party in strengthening relations with

Mexico and tacitly recognizing the contributions of Mexican immigrants, including the undocumented population.

The increased influence of Latino and Mexican voters, as well as the economic and social weight of the Hispanic community in general, have been crucial in what can be perceived as the beginning of a historic shift in the political landscape in Arizona. The achievement in favor of the consular identification card opens up greater possibilities to obtain recognition of other rights that benefit the Mexican community in Arizona, as well as to strengthen the close ties of friendship with Mexico.



**Centro de
Investigación
Internacional**

Aceptación de la matrícula consular de alta seguridad en Arizona: un ejemplo de diplomacia consular se imprimió en agosto de 2022 en Offset Rebosán, S. A. de C. V., Acueducto 115, Col. Huipulco, C. P. 14370, Alcaldía Tlalpan, Ciudad de México. El tiraje consta de 50 ejemplares impresos en digital sobre papel láser de 105 g. En su composición se emplearon los tipos Roboto y Quattro Slab. La edición estuvo al cuidado de la Dirección de Producción Editorial del Instituto Matías Romero.

Acceptance of High-Security Consular Identification Card in Arizona: An Example of Consular Diplomacy was printed in August 2022, in Offset Rebosán, S. A. de C. V., Acueducto 115, Col. Huipulco, C. P. 14370, Alcaldía Tlalpan, Mexico City. The print run consists of 50 copies printed digitally on 105 g laser paper. The text of this book is set in Roboto y Quattro Slab. This book was composed and edited by the Direction of Editorial Production of the Matías Romero Institute.



9 786074 462494



Centro de
Investigación
Internacional



INSTITUTO
MATÍAS
ROMERO

República de El Salvador núm. 47,
Col. Centro, Alcaldía Cuauhtémoc,
C. P. 06080, Ciudad de México.

- imrinfo@sre.gob.mx
- www.gob.mx/imr
- @imatiasromero
- @imatiasromero