

Las comunidades al centro de la política exterior mexicana

Mexican Communities at the Center of the Mexican Foreign Policy

Eunice Rendón

Titular del Instituto de los Mexicanos en el Exterior
Secretaría de Relaciones Exteriores
arendon@sre.gob.mx



Resumen:

Este trabajo trata del papel y la relevancia de las comunidades mexicanas que radican en el exterior, en particular en Estados Unidos, así como de la importancia que han ido adquiriendo en la formulación de la política exterior de México. Se destaca un cambio del enfoque tradicional de diplomacia consular hacia uno nuevo donde se privilegien y fortalezcan la promoción y la interacción del gobierno mexicano con las comunidades en el exterior. Por último, se describen las lecciones aprendidas, así como los retos y las oportunidades que enfrenta el IME en las próximas décadas para fortalecer la ecuación concerniente a la migración, el desarrollo, la productividad y la juventud binacional.



Abstract:

This article discusses the role of Mexican communities, particularly for Mexicans living in the United States of America, and highlights the significance they have acquired when drafting Mexico's Foreign Policy. It focuses on how the promotion and interaction with Mexican communities have become the new perspective of consular diplomacy, and concludes with a description of the lessons learned as well as the challenges and opportunities that the IME faces in the following decades with the purpose of strengthening the formula regarding migration, development, productivity and national youth.



Palabras clave:

Instituto de los Mexicanos en el Exterior, comunidades mexicanas, migración, empoderamiento de la diáspora mexicana, Red Global MX, políticas públicas, política exterior de México.



Key Words:

Institut for Mexicans Abroad, Mexican communities abroad, migration, empowerment of the Mexican diaspora, The Global Network MX, public policy, Mexico's foreign policy.

Las comunidades al centro de la política exterior mexicana

Eunice Rendón

Introducción

Me gustaría comenzar este ensayo agradeciendo al Instituto Matías Romero y a su directora general, la doctora Natalia Saltalamacchia, por haber tenido la visión de dedicar un número de la *Revista Mexicana de Política Exterior* (RMPE) a las comunidades mexicanas que radican en el exterior y por haberme invitado a escribir sobre la trayectoria y el trabajo que realiza el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), así como los retos y las oportunidades que conlleva la atención a los connacionales para la política exterior de México. Además, este número de la RMPE aparece en un momento muy oportuno, ya que permite contextualizar, informar y proyectar sobre la prioridad y el impacto que los mexicanos en el exterior tienen para el gobierno de México, así como para las comunidades en las que viven.

Tengo el privilegio de encabezar el IME desde hace algunos meses en que fui nombrada por el presidente Enrique Peña Nieto y por la secretaria de Relaciones Exteriores, Claudia Ruiz Massieu. El IME constituye una herramienta indispensable para la atención, el apoyo y el empoderamiento de los mexicanos que han decidido vivir en otro país y en especial para los connacionales que se encuentran en Estados Unidos. El objetivo del IME, como su nombre lo dice, es atender a los mexicanos que se encuentran fuera de México, al tiempo de procurar que tengan

una inserción adecuada e integral en lo económico, en lo laboral, en lo educativo y en lo social, que les permita acceder a mejores alternativas y oportunidades en los lugares en los que han decidido radicar. Asimismo, su propósito es que la comunidad mexicana que vive fuera genere y mantenga los vínculos y la relación con México en sus diversas dimensiones y perspectivas.

A lo largo de este trabajo se hace un breve recuento de las acciones y políticas que México ha desarrollado e implementado con sus connacionales en el exterior y se dimensiona la atención a estas comunidades, resaltando la importancia, el impacto y el potencial que los migrantes tienen. Además, se enumeran algunos de los retos más relevantes que han suscitado los cambios del fenómeno migratorio en la actualidad. La política exterior relacionada con la atención a nuestros mexicanos que radican fuera del país se ha construido en las últimas décadas con base en las necesidades, los momentos históricos y las tendencias que el fenómeno migratorio ha ido presentando. En ese sentido, están los cambios que actualmente se observan en la migración de nuestros connacionales hacia otros lugares, en particular a Estados Unidos, lugar en el que desde 2007 y especialmente a partir de 2009 es más la gente que regresa de esta nación que la que se va. Asimismo, en términos de nuevos retos y paradigmas, se presenta cómo hoy son principalmente jóvenes los que constituyen la diáspora mexicana en Estados Unidos y se expone la necesidad de renovar y ajustar los ejes de atención del IME y ocuparse de los retos que estos cambios ponen de manifiesto.

En relación con la comunidad mexicana en el resto del mundo, es decir en Europa, Asia, América del Sur, África y Oceanía, también se presentan características, necesidades y oportunidades de estos mexicanos en el mundo. En este sentido se tratará acerca de la Red Global MX y se pondrán sobre la mesa algunos de los aspectos más relevantes y prioritarios para los siguientes pasos de empoderamiento y visibilidad de un México global.

Como parte central de este trabajo, se analizarán los grandes ejes y la visión que la política de atención a los connacionales en el exterior debe seguir a través de una perspectiva que centre esta política en la comuni-

dad y en el potencial que nuestra diáspora tiene para México y para el exterior. Resulta fundamental desarrollar cómo concebir la atención y el diseño de políticas públicas de atención a los mexicanos fuera del país, con una visión de cercanía, colaboración y de abajo hacia arriba, para lograr el éxito y la sustentabilidad de estas políticas.

Mexicanos en el exterior: demografía, flujos migratorios y perspectiva

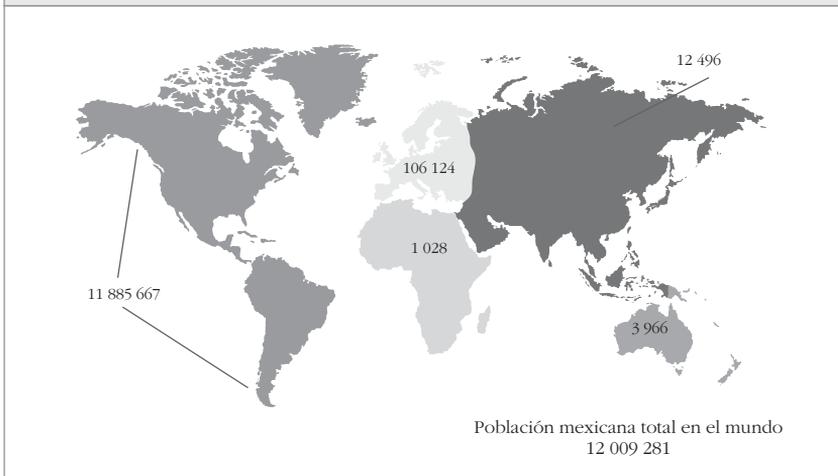
En la actualidad, como se muestra en el Mapa 1, se calcula que hay alrededor de doce millones de mexicanos que viven fuera del país; de ellos, 97% en Estados Unidos. Los mexicanos constituyen la tercera diáspora más importante en Estados Unidos (India e Irlanda son las primeras). Hay 35 millones de personas de origen mexicano que radican en ese país, de los cuales uno de cada tres es joven.¹ Esos 35 millones de mexicanos, más allá de una estadística, un número frío, además de una cantidad considerable, significan 35 millones de historias entrelazadas, multiplicadas por todas las relaciones que cada una de estas personas tienen, enmarcadas en las trayectorias, los esfuerzos y las emociones que esto conlleva.

En el resto del mundo y como se puede observar en el Cuadro 1, después de Estados Unidos, los lugares con más mexicanos son Canadá, España, Alemania, Reino Unido y Francia, en ese orden.²

¹ International Bank for Reconstruction and Development/Banco Mundial, *Migration and Remittances: Factbook 2011*, 2a. ed., Washington D. C., Banco Mundial, 2011, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf> (fecha de consulta: 26 de julio de 2016); Migration Data Hub-Migration Policy Institute, "Estimates of the Top 20 Diaspora Groups in the United States, 2011", disponible en http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/databub/_Estimates_diaspora_Top_origins_UPDATE.xlsx (fecha de consulta: 26 de julio de 2016).

² IME, "Mexicanos en el mundo. Estadística de la población mexicana en el mundo 2015", en <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo> (fecha de consulta: 17 de junio de 2016).

Mapa 1. Mexicanos residentes en el mundo, 2015



Fuente: IME, “Mexicanos residentes en el mundo. Mapa interactivo”, en <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo> (fecha de consulta: 27 de julio de 2016).

Cuadro 1. Después de Estados Unidos, los 10 países con más residentes mexicanos

País	Población de mexicanos
Canadá	118 249*
España	49 236*
Alemania	14 204*
Reino Unido	12 000*
Francia	10 000
Bolivia	8 691
Argentina	6 139
Países Bajos	5 548*
Costa Rica	5 252
Chile	4 732*

* Información con base en las oficinas del Censo de cada país, así como de los institutos de estadísticas, migración y los departamentos de policía.

Fuente: IME, “Mexicanos residentes en el mundo. Datos generales”, en <http://www.ime.gob.mx/es/resto-del-mundo> (fecha de consulta: 27 de julio de 2016).

Comunidad mexicana en Estados Unidos

En este apartado se detalla la presencia, dimensión y distribución de nuestra comunidad mexicana en Estados Unidos. En este sentido, el Cuadro 2 muestra los 10 estados de la Unión Americana con mayor población de mexicanos.

Cuadro 2. Los 10 estados de la Unión Americana con mayor población mexicana

Estado	Población mexicana	Porcentaje de la población mexicana
California	11 423 146	30.70
Texas	7 951 193	31.60
Arizona	1 657 668	25.90
Illinois	1 602 403	12.50
Colorado	757 181	15.10
Florida	629 718	3.30
Washington	601 768	8.90
New Mexico	590 890	28.70
Nevada	540 978	20.00
Georgia	519 502	5.40

Fuente: United States Census Bureau, United States Census 2010.

Como se ilustra en los cuadros y el mapa anteriores, la mayoría de los mexicanos en el exterior se encuentran en Estados Unidos, lo que nos permite observar que en ese país hay también un gran número de mexicanos de segunda y tercera generación que son, por lo tanto, binacionales y cuentan con una cultura de ambos países. En este sentido, la situación geográfica, los flujos y la dinámica migratoria han hecho que la relación entre Estados Unidos y México sea muy estrecha e importante en diversos sentidos. Los dos países se benefician de esta relación y el fenómeno tiene un impacto especial en las comunidades de origen, y en las que nuestros connacionales residen es relevante.

En Estados Unidos, con 50 consulados, México cuenta con la red consular más grande que un país tiene en otro. Incluso en aquellos sitios en los que hay un importante número de mexicanos hay varias representaciones para atenderlos de manera más cercana, tal es el caso de California, Arizona, Texas e Illinois.³ Además de su importancia numérica, los mexicanos en Estados Unidos tienen una gran importancia económica y social. Se calcula que ocho por ciento del PIB es generado por la comunidad de origen mexicano que vive en territorio estadounidense. Alrededor de quinientas setenta mil empresas, una de cada 25 en ese país, pertenecen a inmigrantes mexicanos que se han convertido en empresarios relevantes. Por otra parte, el ingreso de los mexicanos que radican en Estados Unidos es de alrededor de 240 000 millones de dólares (MDD) al año, de los cuales pagan 90 000 MDD en impuestos y utilizan únicamente alrededor de cinco mil MDD en servicios públicos y prestaciones.

Estados Unidos es el primer socio comercial de México y a su vez México es el segundo o tercer socio comercial para Estados Unidos, y el primero para la mayoría de los estados de la Unión Americana. La frontera entre México y Estados Unidos es la que tiene más cruces *legales* diarios en el mundo. La atraviesan cada día un millón de personas y más de trescientos setenta mil autos. México y Estados Unidos cuentan con un comercio bilateral de cerca de medio billón de dólares anuales, lo que representa tres veces más de lo que Estados Unidos comercia con Sudáfrica, India, Brasil y Rusia, combinado. En términos de empleo, más de seis millones de empleos de Estados Unidos dependen de la relación comercial con México. Cada minuto, de cada hora, de cada día, México y Estados Unidos comercian más de un millón de dólares.

Más allá del intenso comercio y los negocios, México y Estados Unidos son países hermanos que comparten frontera, historia, intereses, cultura y, sobre todo, comunidad. Comparten identidad, pertenencia y amor, que generan vínculos fuertes e inseparables. El creciente número de familias

³ Carlos M. Sada y Carlos González, "México y California, forjando juntos prosperidad en América del Norte", *Excelsior*, 25 de agosto de 2014, en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/mexico-global/2014/08/25/978006> (fecha de consulta: 26 de junio de 2016).

binacionales, así como los lazos afectivos, sincretismo e historia construida entre personas de ambos lados de la frontera hacen que ambas naciones sean beneficiadas y sean importantes entre ellas en más de un sentido. Los migrantes y los estadounidenses de origen mexicano, además de contribuir de manera contundente y activa en la economía de Estados Unidos, se han convertido en amigos, aliados y ciudadanos de ambos países.

Flujos migratorios entre México y Estados Unidos: nuevos retos

Se estima que a partir de 2009, después de la recesión que sacudió la economía mundial, el flujo migratorio entre México y Estados Unidos cambió alcanzando una tasa neta igual a cero; es decir, desde ese año, el número de mexicanos o personas de origen mexicano que regresa al país es prácticamente igual al número de personas que deciden emigrar hacia la Unión Americana.

Si bien el fenómeno de la migración no es fácil de medir debido a que los flujos de personas no siempre son registrados o debido a que los registros existentes se encuentran fragmentados y dispersos, la conclusión sobre la tasa cero tiene su raíz en distintos indicadores:⁴

- De acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entre 2009 y 2014, cerca de un millón de mexicanos y sus familias regresaron de Estados Unidos a México.
- De acuerdo con información del Censo de Población de Estados Unidos, en el mismo periodo, más de ochocientos setenta mil personas ingresaron a Estados Unidos provenientes de México.
- Se estima que una parte importante del fenómeno está relacionado con la disminución en el número de mexicanos indocumentados resi-

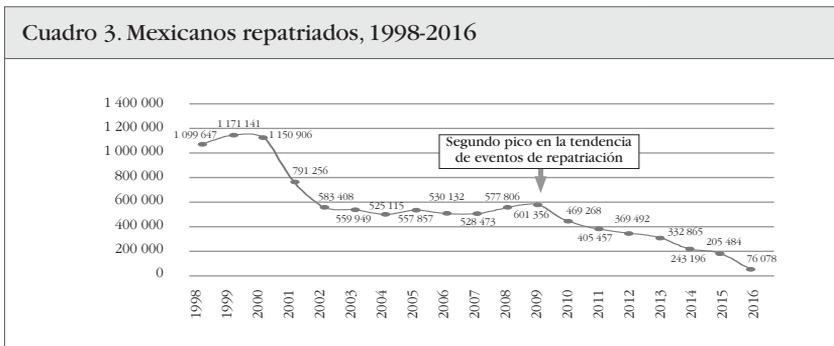
⁴ Ana González-Barrera, "More Mexicans Leaving than Coming to the U.S.," en Pew Research Center, 19 de noviembre de 2015, en <http://www.pewhispanic.org/2015/11/19/more-mexicans-leaving-than-coming-to-the-u-s/> (fecha de consulta: 26 de julio de 2016).

dentos en Estados Unidos, los cuales pasaron de 6.9 millones en 2007 a 5.6 millones en 2014.

De manera adicional, se observa que también hay connacionales que deciden regresar voluntariamente. En este sentido, las principales razones para el retorno (voluntario) de acuerdo con la información de la propia ENADID son: la reunificación familiar (45.7%), la falta de empleo (20.5%), y el término de estudios (11.7%).

El cambio en el patrón migratorio también se muestra a través de los resultados de la Encuesta Global de Aptitudes del Pew Research Center, la cual, en su levantamiento del año 2007 reveló que 42% de los mexicanos entrevistados mantenía contacto con conocidos en Estados Unidos, mientras que en 2015 esta cifra disminuyó a 35% de los mexicanos entrevistados.

Cuadro 3. Mexicanos repatriados, 1998-2016



Fuente: Elaboración del IME con datos de El Colegio de la Frontera Norte/Secretaría del Trabajo y Previsión Social/Consejo Nacional de Población/Unidad de Política Migratoria/Secretaría de Relaciones Exteriores/Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (Emif Norte), disponible en <http://www.colef.mx/emif>.

El análisis del flujo migratorio de regreso a México es importante ya que pone de manifiesto nuevos retos y oportunidades. En este sentido, el perfil de los mexicanos que regresan es el siguiente: connacionales y sus familias que voluntariamente deciden regresar a México; connacionales que son deportados por las autoridades estadounidenses; de aquellos que regresan, 86% se encuentran en edad laboral y 50% cuentan con conocimientos de

idioma inglés; un número importante cuenta con experiencia laboral en el sector industrial, y algunos cuentan con experiencia laboral en organizaciones de alto desempeño.

Como país se deben adoptar políticas y ser sensibles a este fenómeno para atenderlo de manera adecuada y transversal para que aquellos que regresan puedan encontrar oportunidades y reinserirse adecuadamente a la vida económica y social. Al mismo tiempo se deben aprovechar las habilidades adquiridas por nuestros migrantes en el exterior y verlas como una oportunidad para diferentes sectores económicos en México. Asimismo, las familias de los que regresan enfrentan múltiples dificultades, como, por ejemplo, la de que sus hijos no hablan español y al tener que integrarse a las escuelas son víctimas de acoso escolar por no poder expresarse de manera adecuada.

Se deben cuidar diversos aspectos y momentos de la trayectoria de regreso de los connacionales. Primero, aún en territorio estadounidense, es necesario brindar información y capacitación adecuadas a los migrantes, que les permita preparar y en la medida de lo posible y de manera ideal planear su regreso y reinserción en México.

Asimismo, es fundamental cuidar el trayecto y su llegada, tarea que es responsabilidad del área de Protección a Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y del Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación (Segob), lograr que el proceso de repatriación sea lo más ágil y amigable posible, en horarios y puntos específicos que permitan mejores condiciones en el trayecto. La última parte de esta cadena la constituye el regreso al lugar de origen en México. En los últimos años, se ha observado la creciente necesidad que tienen nuestros connacionales que retornan de contar con alternativas de inserción laboral, económica, social y educativa; por ello es fundamental diseñar políticas de atención transversal que permitan la inserción de los migrantes que retornan a sus lugares de origen.

Con base en la realidad y los retos aquí expuestos, es importante mencionar que recientemente y de manera conjunta la Segob y la SRE firmaron un acuerdo de colaboración para atender a estos connacionales que retornan con base en políticas y programas intersecretariales y transversales por medio del programa Somos Mexicanos: Aquí Tienes las Puertas Abiertas.

México global-comunidad mexicana en el resto del mundo⁵

Como se observó en la primera parte de este ensayo, además de Estados Unidos, hoy se cuenta con diásporas importantes en otros continentes. Si bien éstas no son tan numerosas como la de los connacionales en la Unión Americana, es importante considerarlas en las políticas de atención a mexicanos en el exterior desde una perspectiva distinta y a la medida de sus características.

Las tendencias en el ámbito migratorio demuestran que hoy son más los mexicanos con licenciaturas, maestrías y doctorados los que migran a otros países, que otro tipo de perfil de connacional. Lo anterior, derivado de ofertas y oportunidades que éstos encuentran en las empresas, los laboratorios, las academias y las industrias creativas por el mundo. México es el principal exportador de diáspora calificada en América Latina y el sexto a nivel internacional hacia los países de la OCDE.

Este fenómeno cambia el paradigma de fuga de cerebros a circularidad del conocimiento, lo que se debe aprovechar y ver como potencial de México para expandir sus intereses, su cooperación y su presencia en el mundo. México cuenta con una diáspora calificada de más de un millón de mexicanos que residen en el exterior. A diferencia del grueso de la migración mexicana, de la cual 98% se dirige a Estados Unidos y dos por ciento al resto del mundo, las proporciones de la diáspora calificada son de 87.7% y 12.2 % en el caso de licenciatura, y de 81.7% y 18.3% a nivel posgrado.⁶

En este contexto y con el objetivo de lograr la inclusión integral de México en el mundo, en la economía global y del conocimiento en la

⁵ Partes de este apartado se publicaron en Eunice Rendón Cárdenas, "Red Global: mexicanos en el mundo", *Excelsior*, 30 de mayo de 2016, en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/mexico-global/2016/05/30/1095654> (fecha de consulta: 27 de julio de 2016).

⁶ Raúl Delgado Wise (coord.), *La migración mexicana altamente calificada: elementos para una política nacional de ciencia y tecnología. Informe técnico*, México, Conacyt/MOST-UNESCO, 2015.

que vivimos, fue que un grupo de mexicanos talentosos y visionarios que viven en los cuatro continentes integraron, con apoyo del IME, la Red Global MX. La Red tiene el propósito de vincular entre sí al talento mexicano en el exterior para que por medio del trabajo en conjunto se logre la visibilidad de las diversas cualidades y el potencial patente de los mexicanos en diversos rubros y al mismo tiempo se busque el impacto, la contribución, el legado y la relación permanente de estos talentos con México y sus comunidades.

La Red Global MX tiene presencia en 23 países y cuenta con 51 capítulos y más de cuatro mil miembros distribuidos por el mundo. Para lograr el propósito de conectar las ventajas internacionales, la transferencia de conocimiento, las relaciones y relevancia que estos connacionales han desarrollado fuera de nuestro país, se puso en marcha la figura de *nodo*, un aglomerado formado por la sociedad civil, el gobierno, la academia y el sector privado que funcione a nivel local en los diferentes estados de la República Mexicana y por medio del cual se logre materializar proyectos concretos y de beneficio tangible para los mexicanos y el desarrollo y el momento actual de México. Gracias a este trabajo se ha podido apoyar proyectos en México, como la puesta en marcha del laboratorio de ciencia y energía nuclear en la Universidad de Chiapas, que recibió una donación de la Red de 384 servidores, 24 *switches* y 26 gabinetes de montaje, además de capacitación y asesoría; el apoyo a proyectos de ciencia en Hidalgo y Oaxaca; la puesta en marcha de *Innovation Match* en Jalisco, y está en puerta la próxima firma de colaboración entre la Red y grupos de jóvenes mexicanos activos en sus comunidades.

Los mexicanos que forman parte de esta red representan a México como directores de diversas empresas, especialmente en los capítulos en Estados Unidos; dirigen laboratorios y academias de alto prestigio, ejemplo de ello son los capítulos de Suiza, Hong Kong, Singapur y Alemania; participan en proyectos de investigación e innovación relevantes a nivel internacional y en iniciativas de arte y responsabilidad social de interés global, como, por ejemplo, los capítulos de Irlanda, Nueva Zelanda y Beijing, y desarrollan industrias creativas en Silicon Valley, Barcelona y Francia. La capacidad, el dinamismo y la voluntad de los mexicanos trasciende fronteras, construye

redes, cooperación y vínculos, pero, lo más interesante de la Red y de los mexicanos miembros es que no olvidan la nación que los vio nacer y crecer, ni que la identidad y el orgullo les permiten mejorar y aportar en pro de un México global y a la vanguardia.

En este apartado de México global, es importante mencionar que, derivado de la larga experiencia de México en materia y mecanismos de atención comunitaria, el tema está presente en las diferentes mesas de diálogo político con otros países que tienen también diásporas importantes en el exterior. En este sentido, se han suscrito convenios con Belice, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Turquía y Uruguay. Asimismo, se han impartido talleres de intercambio de capacidades con Haití, Guyana, Moldavia y Paraguay. Por medio de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se han llevado a cabo presentaciones a representantes de Marruecos y Túnez, y se han planteado intercambios con India y Turquía.

La política de atención a mexicanos en el exterior a lo largo de los años

El IME surge en 2003 como organismo descentralizado de la SRE. En estos años, ha sido un brazo fundamental de la Cancillería para procurar la atención transversal e integral de los connacionales que viven en el exterior, en tareas tales como contribuir a la educación de los migrantes, la prevención y promoción de la salud y la promoción de vínculos de cultura e identidad mexicana.⁷

Puesto que la inmensa mayoría de la diáspora mexicana se ubica en Estados Unidos, como ya se vio en el apartado anterior, en un inicio la atención del IME se centró únicamente en este país.⁸ A medida que los migrantes mexicanos han buscado otros destinos, se han hecho esfuerzos para implementar algunos de los programas y las estrategias para los

⁷ *Mexicanos en el exterior: trayectoria y perspectivas (1990-2010)*, México, IMR-SRE, 2010.

⁸ *Idem.*

mexicanos que viven en el resto de mundo. Sin embargo, aún hay retos relevantes y tareas pendientes en este rubro, por lo que se requiere fortalecer este vínculo y la atención con el resto del mundo, como se explicará en las conclusiones de este apartado.

La política de atención a mexicanos en el exterior con una visión de diplomacia pública y comunitaria surge en 1990, con el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME), por el cual el gobierno de México creó una oficina permanente para mejorar la atención en materia de educación, salud y vinculación cultural de los mexicanos que viven en el extranjero.⁹ Ésta fue la primera estrategia de coordinación para fomentar lazos de largo plazo con las comunidades en el exterior. El PCME correspondió a la demanda de diversas organizaciones mexicoestadunidenses de abrir una oficina gubernamental que articulara los esfuerzos de diferentes secretarías, gobiernos estatales y programas sociales relevantes para los mexicanos que vivían principalmente en Estados Unidos.

La transición democrática que nuestro país vivió durante los años noventa, la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que espoleó un mayor dinamismo, interdependencia y cooperación en la relación con Estados Unidos, así como un nuevo entorno mundial cada vez más transnacional, exigieron el diseño de un instrumento de política exterior más incluyente, ágil y representativo para vincular al gobierno con su diáspora y atender de forma eficiente y prioritaria sus necesidades. En este sentido, en diciembre de 2000, se creó la Oficina de Representación para los Mexicanos en el Exterior y México Americanos de la Presidencia de la República, con el objetivo de abrir un canal de acceso privilegiado al presidente de México para los migrantes y sus descendientes, así como alentar su participación en el desarrollo del país.¹⁰ Más tarde en 2003, la creación del IME marcó un cambio radical en la política de México hacia las comunidades radicadas en el exterior.

⁹ *Idem.*

¹⁰ C. González Gutiérrez, "Del acercamiento a la inclusión institucional: la experiencia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior", en C. González Gutiérrez (coord.), *op. cit.*, p. 199.

El IME es una institución que opera en forma transversal e integral; para ello cuenta con dos instrumentos, el primero es el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero (CNCME), cuyo titular es el presidente de la República y en el que los diversos secretarios de Estado participan como miembros del mismo. El CNCME fue pensado como una comisión intersecretarial que formula políticas y programas para las comunidades en el exterior. Sin embargo, a pesar de que distintas dependencias contribuyen con el IME en los programas y las acciones que se llevan a cabo con la comunidad mexicana que se encuentra fuera de México, a través de los años, dicha comisión ha sesionado poco y no ha sido funcional, debido, entre otros factores, a que sólo puede hacerlo en presencia del presidente de México y eso le resta operatividad al mecanismo. Por ello, actualmente se trabaja en las modificaciones jurídicas necesarias para hacer de este mecanismo una herramienta funcional.

Asimismo, de manera adicional a la enorme red consular que México tiene en el exterior, principalmente en Estados Unidos, en materia de atención a la comunidad hay una red de cónsules comunitarios en el exterior, lo cual es también una innovación sin precedente en las estrategias de acercamiento a las comunidades mexicanas, ya que se trata de un elemento muy relevante en materia de diplomacia pública y cercanía con la gente. Se trata de un cuerpo profesional y especializado que facilita el flujo de información entre el gobierno y la diáspora y agiliza de manera permanente la aplicación de los proyectos del IME. Cada uno de los 50 consulados que México tiene en Estados Unidos cuenta con su respectivo cónsul comunitario, lo que facilita las tareas de esta índole y permite tener diagnósticos e información de primera mano.

Otro de los pilares relevantes del IME ha sido el Consejo Consultivo del IME (CCIME). Al ser la comunidad el objeto principal de las políticas de atención del IME, se vuelve fundamental que ésta sea también el actor principal en las mismas.¹¹ En este sentido, a la par de la creación del IME y del CNCME,

¹¹ David R. Ayón, "La política mexicana y la movilización de los migrantes mexicanos en Estados Unidos", en C. González Gutiérrez (coord.), *Relaciones Estado-diáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe. Tomo II*, México, Miguel Ángel Porrúa/Uni-

se creó el CCIME, que originalmente se regía por lineamientos operativos creados y modificados por el propio organismo, los cuales permitían que la comunidad eligiera a sus representantes en un sistema de votaciones organizado y regulado por ellos mismos y con el que se integraba un grupo de 120 líderes que trabajaban haciendo recomendaciones al gobierno mexicano. Estas recomendaciones no eran vinculantes. La renovación del Consejo se llevaba a cabo cada tres años, por lo que desde su creación y hasta 2014 se conformaron cuatro generaciones. Debido a la facultad que los lineamientos otorgaban a los consejeros para modificar los mismos, éstos generaron una dinámica que permitía la reelección de consejeros, dejando pasar un periodo. Esto provocó que para la tercera y la cuarta generación hubiera un número importante de consejeros reelectos.

En esa última generación un grupo de consejeros impulsó la elaboración de un diagnóstico del funcionamiento del CCIME, en el que se reflejó la disminución en la participación de los consejeros a las reuniones ordinarias y de comisión, así como la disminución de recomendaciones y de la implementación de acciones. Derivado de este diagnóstico, se tomó la decisión de cambiar aspectos fundamentales en la elección y el desarrollo del CCIME para estar a la altura de las necesidades y los retos que éstas presentaban, con base en el cambio de un modelo de elección popular a uno que considerara y valorara la actividad, el compromiso y los proyectos de los mexicanos en Estados Unidos para ser parte de los consejeros del IME. El objetivo de la renovación del esquema del Consejo fue decidido en 2014, en el pleno de su 24 Reunión Ordinaria. En ella se aceptó que la participación de los consejeros fuera más activa y su elección se determinara con la presentación de proyectos a nivel local, que serían elegidos por el titular de cada consulado y evaluados y aprobados por el IME para su implementación. Sin embargo, esta última propuesta aún puede mejorarse para lograr mayor legitimidad en la elección de los consejeros y una participación activa de aquellas personalidades que están trabajando de

versidad Autónoma de Zacatecas/Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto de los Mexicanos en el Exterior-SRE/Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2006, pp. 113-144.

manera estrecha temas de desarrollo y empoderamiento comunitario en diferentes partes de Estados Unidos.

Es importante mencionar que a pesar de las problemáticas y los retos que el CCIME ha puesto de manifiesto, este mecanismo permitió que líderes mexicanos en distintos sitios de Estados Unidos y Canadá formaran parte del desarrollo de las políticas de atención a nuestros migrantes y se avanzaran agendas y necesidades importantes en ese sentido.¹² Entre los logros más significativos del CCIME se encuentran, por ejemplo, que los fondos recaudados por documentos y trámites llevados a cabo en el seno de los consulados, se queden en los mismos y se utilicen para mejoras en sus comunidades. Otro logro importante del Consejo Consultivo fue hacer crecer la Semana Binacional de Salud, que ya es una tradición en los consulados de México en Estados Unidos y que ha ido adquiriendo mejoras con el tiempo. Asimismo, está la puesta en marcha de las Ventanillas de Salud en la red consular para brindar atención y referenciar a nuestros connacionales, sin importar su estatus migratorio, a instituciones locales de salud para que puedan ser atendidos. Otro de los temas históricos es el logro del voto en el extranjero. Para cada uno de estos proyectos y logros, así como para otros más, los esfuerzos de diversos miembros del CCIME fueron indispensables. Finalmente, los consejeros han sido clave en la mejora de diversas políticas transversales que las diferentes dependencias del gobierno mexicano llevan a cabo en el exterior, impulsando el compromiso y las acciones transversales en el territorio. Además, muchas de las personalidades que han formado parte del Consejo son gente valiosa, con bagajes y experiencias diversos que enriquecen la toma de decisión y el diseño de política pública. Por ello, es fundamental contar con esta visión sin perder de vista los retos y las lecciones aprendidas que este mecanismo nos permitió entender.

Desde su creación, el IME ha aplicado programas que buscan la atención integral de los mexicanos en el exterior por medio de una óptica transversal, por lo que cuenta con programas y políticas de atención comunitaria

¹² *Mexicanos en el exterior: trayectorias y perspectivas...*, *op. cit.*

en materia de salud, educación, economía, cultura y deporte, entre otros. En este sentido, cabe mencionar que se han obtenido importantes avances en materia de salud, por ejemplo, con la puesta en marcha de 50 ventanillas de salud y seis unidades móviles para la atención cercana a nuestras comunidades. Asimismo, en materia de empoderamiento e inserción de los mexicanos en las comunidades en las que han decidido vivir, la educación es una de las herramientas más relevantes; de ahí programas como el IME Becas que ha logrado llegar a más de sesenta y ocho mil becarios y ha incluso cambiado el perfil de los beneficiarios en los últimos años, pasando de adultos menores a jóvenes. Hay también importantes logros en materia de educación financiera, deporte y promoción cultural con los migrantes. Como ejemplo están los servicios relacionados con la construcción de capacidades y habilidades financieras de los connacionales, las ventanillas de educación financiera puestas en marcha en consulados como Nueva York y Los Ángeles, y el apoyo a nuestros jóvenes binacionales para que puedan desarrollar habilidades deportivas y participar en contiendas deportivas y olimpiadas nacionales en ambas naciones.

Comunidad al centro de la política exterior: retos y siguientes pasos

El carácter tan dinámico de las relaciones transnacionales y la migración exigen un modelo de políticas públicas en constante revisión y transformación que busque ampliar y profundizar cada vez más la interacción con las comunidades en el exterior, y que promueva un diseño participativo e incluyente en cada vez más regiones del mundo. Es también una prioridad incluir en esta agenda la perspectiva de género que avance la pluralidad, la tolerancia y la igualdad.

Dada la importancia y la participación creciente de nuestras comunidades en el extranjero, sobre todo en Estados Unidos, así como su influencia en México, es fundamental contar y fortalecer perspectivas de diplomacia pública y de contacto que permitan atender a la comunidad en sus diversas necesidades y en su inserción y desarrollo local, al tiempo

de lograr que todos estos mexicanos y mexicoestadunidenses contribuyan a dimensionar de manera justa y clara lo que significan para Estados Unidos y México. El contar con vínculos, cultura, perspectiva binacional y cercanía geográfica ha hecho que esta comunidad desarrolle fortalezas y oportunidades incomparables.

En términos de diplomacia pública, la comunidad mexicana en el exterior debe ser vista con una perspectiva dual, tanto como el objetivo de la política exterior de atención a mexicanos fuera de nuestro país, como el actor y aliado más importante en la puesta en marcha de los planes, los programas y las acciones transversales que se lleven a cabo en las diferentes circunscripciones. A fin de lograr mejores resultados es fundamental contar con la visión, la percepción y el diagnóstico de la propia gente, ya que es ella la mejor fuente de información y el mejor vehículo de cercanía con la misma comunidad.

Para entender las necesidades y las oportunidades que la política de atención a los mexicanos en el exterior presenta actualmente es indispensable observar, como se hizo en el primer apartado de este trabajo, que el fenómeno migratorio ha cambiado mucho a lo largo de los últimos 10 años. El cambio nos obliga a replantear el papel y la tarea del IME, así como de las diversas instancias gubernamentales encargadas de atender a nuestros migrantes de manera transversal. Como se explicó con detalle en este apartado, a diferencia de los años noventa, cuando se dieron los primeros pasos de la política pública de atención a los connacionales en el exterior, hoy son más los que regresan que los que se van del país; por deportación o de manera voluntaria se observa esta tendencia entre Estados Unidos y México. En este sentido, es importante atender el fenómeno del regreso de manera integral y adecuada.

Como se ha visto a lo largo de este texto, la comunidad mexicana y binacional que radica en Estados Unidos está constituida por un amplio crisol de personas de diversos orígenes, que se desempeñan en actividades diversas y que aportan de manera contundente a la economía y sociedad de Estados Unidos y México. De manera adicional, se habló de una comunidad joven con un potencial relevante para el logro de agendas y metas que sus antecesores forjaron, pero que debido a su condición, contexto y

tiempo no tuvieron la oportunidad que tienen sus hijos para fortalecer sus derechos y enriquecer proyectos de avanzada y con perspectivas duales.

Los jóvenes son un pilar y un bono poblacional, tanto los que se encuentran en México, que son alrededor de treinta y ocho millones, como los que radican en Estados Unidos, donde uno de cada tres de los 35 millones de personas de origen mexicano es joven. Muchos de ellos además han crecido y se han desarrollado en esa nación, por lo tanto son personas binacionales que se perciben como mexicanos y como estadounidenses y que participan activamente en la vida política, social y económica de Estados Unidos e incluso tienen la posibilidad de hacerlo en su país de origen, siendo de los pocos ciudadanos del mundo con esta doble perspectiva y oportunidad. Estas nuevas generaciones y el perfil con el que cuentan es una herramienta estratégica para ambas naciones. La adecuada atención y sobre todo la cercanía con este sector poblacional constituyen uno de los retos y la oportunidad más importante y fundamental que hay que trabajar desde una política de atención a mexicanos en el exterior en el caso de los que radican en Estados Unidos.

Para cerrar este apartado se enumeran algunas de las acciones, los retos y los pasos encaminados a ubicar y fortalecer a la comunidad al centro de la política exterior en los próximos años; enfocarse en un modelo de promoción y empoderamiento es fundamental para nuestras comunidades en el exterior.

Tanto en su agenda de servicios como de información, la política de atención a los mexicanos en el exterior debe reconocer la capacidad autónoma de organización de las comunidades y hacerlas copartícipes en la elaboración de diagnósticos y proyectos enfocados a mejorar su calidad de vida en Estados Unidos. Contar con un modelo de empoderamiento, de abajo hacia arriba, que busque una relación permanente de diálogo, confianza, transparencia y rendición de cuentas entre el gobierno y las comunidades en el exterior, es fundamental.

En cuanto a los retos y las oportunidades que el IME, el instrumento más importante de política pública relacionado con las comunidades que radican fuera de nuestro país, refiere, se hacen las siguientes consideraciones:

- *Empoderar a la comunidad mexicana en el exterior, principal objetivo del IME.* Para ello se deben continuar los esfuerzos de atención, integración y vinculación del IME, sobre todo aquellos que han sido más exitosos, con base en un enfoque que privilegie el empoderamiento del migrante a partir de sus fortalezas y que promueva su identidad y ciudadanía desde una óptica binacional.
- *Consolidar al IME como un articulador de redes.* Vincular y consolidar las redes con las que ya trabaja el IME y sumar a otros actores relevantes, como las organizaciones vinculadas a otras diásporas, de modo que el IME se afiance como una gran red de redes con objetivos e intereses comunes.
- *Planeación focalizada y con perspectiva de género.* Reconocer la existencia de las múltiples *diásporas mexicanas* y, por lo tanto, que el IME no puede ofrecer los mismos servicios y apoyos en todas las circunscripciones. Se deben diseñar estrategias diferenciadas por región, grupos etarios, género o tipo de necesidades que estén sujetas a un seguimiento puntual y a una evaluación rigurosa.
- *Articular esfuerzos de distintos sectores para ofrecer estrategias integrales de atención y empoderamiento a las comunidades en el exterior.* Estrechar los vínculos y la coordinación con las distintas dependencias del gobierno federal, los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado a fin de poner en manos de los consulados y las delegaciones estrategias integrales y de alto impacto, como los programas de salud y educación, que les permitan sumar voluntades y, con ello, abonar al empoderamiento de la comunidad de mexicanos en el exterior.
- *Atender las necesidades de las nuevas generaciones de mexicanos en el exterior; promoviendo su empoderamiento y vinculación con México.* Reconocer la relevancia de los jóvenes mexicanos y de origen mexicano en Estados Unidos y, a partir de ello, desplegar una oferta de atención que promueva su potencial como agentes de cambio y acercamiento entre los dos países.
- *Aprovechar el potencial productivo y social de los vínculos entre México y las comunidades de mexicanos en el exterior.* A partir del conocimiento que tiene el IME de las comunidades de mexicanos en el exterior se im-

pulsarán programas que fomenten el aprovechamiento productivo de las remesas, la transferencia circular de talento y la reinserción efectiva de los migrantes que retornan.

- *Difundir el trabajo que hace el gobierno de México en favor de las comunidades en el exterior convirtiéndolas en voceras.* Promover estrategias de comunicación con la comunidad para que conozca la oferta del gobierno federal que el IME ofrece por medio de los consulados, identifique los servicios y sepa que puede acudir a las ventanillas como una opción de articulación y vinculación para su desarrollo en el exterior y con su país.
- *Contribuir a la construcción y consolidación de capacidades para la atención comunitaria.* Fortalecer el trabajo de atención a comunidades que llevan a cabo los consulados y aliados del IME mediante: a) recuperar y difundir las prácticas exitosas a nivel local; b) generar y sistematizar información estratégica; c) proveer herramientas útiles en materia de mediación y comunicación a nivel comunitario, y d) establecer plataformas virtuales o presenciales para la vinculación a nivel regional o nacional.
- *Fortalecer los órganos consultivos y de coordinación del Instituto.* Llevar a cabo la modificación jurídica pertinente para que el CNCME sea un organismo de coordinación eficiente y altamente ejecutivo. Asimismo, ajustar los mecanismos de selección del CCIME para que sea un órgano representativo y participativo que dé legitimidad y oriente las acciones del IME, al tiempo que promueva su flexibilidad y adaptación ante los cambios en el contexto internacional.
- *Atención a mexicanos en el mundo.* Frente al reto que representa atender a todas las comunidades de mexicanos a nivel mundial, el IME debe utilizar herramientas eficientes que le permitan maximizar su presencia e impacto a nivel territorial, como establecer coordinaciones a nivel regional y lanzar plataformas tecnológicas de vinculación y servicios.

Conclusiones

Una vez entendido el cambio demográfico del perfil de la población mexicana en el exterior y principalmente en Estados Unidos, como se ha des-

crito a lo largo de este ensayo, es fundamental trabajar en políticas que integren e incluyan a la juventud para, de esta forma, aprovechar las características, las ventajas y la experiencia binacional adquirida por ésta, al tiempo de fortalecer sus vínculos e intereses sociales, económicos y culturales con México. En este sentido, es importante continuar, enriquecer y dar seguimiento a las acciones que acercan a esa juventud; por ejemplo, las visitas a México que se han llevado a cabo en los últimos años, a partir de que en 2012 se puso en marcha la Medida Ejecutiva de Acción Diferida (DACA, por sus siglas en inglés), con los jóvenes *dreamers*, quienes a raíz de esto han ampliado sus derechos y han accedido a servicios y oportunidades que antes no tenían a pesar de haber vivido la mayor parte de sus vidas en Estados Unidos. Cerca de quinientos sesenta mil jóvenes mexicanos han recibido los beneficios del programa DACA y la red consular mexicana; mediante el área de Protección a Mexicanos en el Exterior se ha atendido y apoyado a más de veinticuatro mil casos. Gracias a ello y con apoyo del gobierno mexicano, muchos de estos jóvenes han podido visitar México y a sus familias en sus lugares de origen. Este tipo de acciones, además de promover lazos de entendimiento, cooperación y solidaridad, contribuyen a potenciar proyectos de impacto binacional. Cada *dreamer* que viaja a México regresa a Estados Unidos con más ideas y motivación de conectar sus dos mundos y sus realidades con la perspectiva y los beneficios mutuos.

Nuestras juventudes en el exterior tienen un potencial importante; por ello se deben continuar e incrementar sus vínculos con México, así como apoyar su empoderamiento y desarrollo a su regreso en Estados Unidos para que consoliden sus carreras y proyectos. Representan juventudes binacionales, lo que les permite ser el eslabón más importante en la construcción de lazos entre las dos naciones, siendo, muchos de ellos, líderes, promotores y emprendedores en proyectos de vanguardia, en diversas causas sociales y en acciones de desarrollo y comunidad. Por esta razón, reitero, la oportunidad que se debe aprovechar con la población joven mexicana y de origen mexicano que hay en Estados Unidos es su perfil bicultural, su experiencia y conocimiento de ambas culturas, su trabajo en red y el desarrollo y logros que ha obtenido gracias a ello.

A sabiendas de que la educación es la herramienta más importante en el empoderamiento de nuestras comunidades, uno de los programas más nobles y eficaces que el gobierno mexicano ha puesto en marcha con nuestra diáspora es el programa IME Becas, destinado a brindar, en conjunto con socios locales y fondos complementarios, apoyos para estudiar en centros comunitarios, preparatorias y universidades de Estados Unidos. Gracias a este apoyo más de sesenta y ocho mil connacionales han sido beneficiados y han tenido la oportunidad de cursar algún grado, continuar sus estudios, demostrar sus capacidades y ser líderes en iniciativas y proyectos de alto impacto y valor social. En este sentido, y enfocándose de nuevo en el perfil de juventud que predomina hoy en nuestra diáspora, cabe destacar que el programa cambió y se fortaleció en los últimos años, triplicó su presupuesto y cambió la prioridad, sobre todo en este último año para que sean, principalmente los jóvenes, los que reciban el apoyo (sin dejar, por supuesto, de sustentar a otros sectores poblacionales, pero dando prioridad a la juventud). El programa IME Becas ha logrado además vincular redes de jóvenes que se identifican con este proyecto, pero que, sobre todo, se identifican con los compañeros y amigos que han conocido por ser parte del mismo. Jóvenes que han vivido situaciones similares, que, como ellos, han tenido que esforzarse el doble para obtener logros y avances en diversos aspectos de su desarrollo e inserción, pero todo ello, así como el enorme esfuerzo y el camino andado por sus padres, los ha dotado de habilidades y fortalezas que, sin lugar a dudas, son una oportunidad para el desarrollo integral tanto de Estados Unidos como de México.

En los próximos años se deberán fortalecer y consolidar los lazos entre estos jóvenes y juventudes mexicanas, con sus comunidades de origen, en proyectos de desarrollo económico y social en beneficio de ambos países; ellos serán los embajadores de México en Estados Unidos y viceversa, abrirán perspectivas, mentalidades y, sobre todo, posibilidades de crecimiento binacional.

Asimismo, otro de los temas fundamentales que habrá que fortalecer y consolidar en los próximos años es la relación entre migración y desarrollo. Reconocer el papel de los migrantes en la promoción del desarrollo

tanto de los países de origen como aquellos de residencia es fundamental; por ello, resulta relevante contar con estrategias y herramientas de política pública que impulsen una relación positiva y de impacto entre migración y desarrollo. De la amplia experiencia de México en la relación con su diáspora se han derivado algunos programas que contribuyen a esta relación. Con programas como 3×1 para Migrantes, los de educación, desarrollo e inclusión financiera, así como los relacionados con esquemas de inversión en vivienda que se han implementado a lo largo de los años, se han dado pasos importantes en la vinculación entre la migración y el desarrollo. Gracias a ello se ha logrado incluir a los migrantes en el diseño y la implementación de algunos proyectos de desarrollo local y regional y se han podido llevar a cabo iniciativas de desarrollo colectivo y de infraestructura social con contribuciones importantes de nuestra comunidad migrante y, al mismo tiempo, se han brindado oportunidades y construcción de capacidades en materia financiera y económica para ellos y se han facilitado y reducido los costos en el envío de remesas. Sin embargo, aún hay retos importantes para lograr maximizar la relación entre migración y desarrollo. Es necesario que en los próximos años, este tipo de políticas y proyectos se enriquezcan y, sobre todo, se enfoquen y adapten a las realidades y cambios de los dos países. Proyectos que, además del vínculo afectivo, consideren indicadores de impacto en materia de inclusión y de economía. Iniciativas que abran paso a un desarrollo y visión integral y estratégica de la migración y del mundo globalizado en el que se vive. De esta forma es fundamental involucrar nuevos actores, como el sector privado y la academia en los proyectos de cooperación y vínculo binacional relacionado con el desarrollo económico.

Como se ha mencionado, las remesas son una fuente de ingreso importante para México y representan 2.2% del PIB. Sin embargo, la mayoría de estos recursos están destinados al consumo y las necesidades cotidianas de los familiares que las reciben. El reto es lograr invertir productivamente estas remesas al tiempo de brindar apoyos e incentivos que permitan que los proyectos productivos que se pongan en marcha con estos recursos se consoliden con la colaboración y el seguimiento de las instituciones, las asociaciones y los empresarios de ambos países.

Los migrantes de primera generación mantienen un vínculo y aporte económico con México debido a que muchos de sus familiares, con los que convivieron durante sus vidas, se encuentran de este lado de la frontera; de ahí que el interés de apoyar a sus comunidades de origen sea patente. Sin embargo, habrá que cuidar y procurar que las siguientes generaciones que vivieron poco tiempo o que nunca han vivido en México sigan manteniendo el vínculo y el interés, por medio de la cultura, de sus raíces y del sentido de pertenencia, pero también, por intereses y proyectos de economía social de vanguardia y de valor agregado para ellos.

Finalmente, dadas las condiciones, la situación, la autonomía y la trayectoria de las comunidades en el exterior, los próximos años serán clave para consolidar el empoderamiento, los proyectos y las acciones de avanzada de los migrantes en pro de México y de los países en los que residen.