

¿Un puente hacia la integración? Las políticas mexicanas de vinculación con la diáspora

A Bridge to Integration? Mexico's Diaspora Policies

Alexandra Délano Alonso
The New School
delanoa@newschool.edu



Resumen:

En este ensayo se describe cómo los programas del IME enfocados al acceso a educación y salud para los migrantes mexicanos en Estados Unidos contribuyen a que esta población pueda adquirir el conocimiento y las capacidades necesarias para poder acceder a servicios y participar en algunas de las instituciones de la sociedad del país en el que reside. Las características socioeconómicas y el estatus migratorio de los mexicanos en Estados Unidos, lo mismo que el contexto del país receptor, son fundamentales para explicar la brecha que llenan otros actores más allá del gobierno estadounidense, incluyendo organismos de la sociedad civil o gobiernos de otros países, para apoyar el proceso de integración como un mecanismo para el acceso a derechos.



Abstract:

This essay examines how the Institute of Mexicans Abroad's programs, focused on assistance for Mexican migrants in the United States in areas such as education and health, contribute to providing information and skills that allow them to access services and participate in institutions in their country of destination. The socioeconomic characteristics of Mexicans in the United States and their migratory status, as well as the political and institutional context of the country of destination are critical to understand the space within which actors beyond the US government, including civil society groups and the governments of other countries — in this case Mexico — fulfill the role of supporting integration, as a mechanism to provide access to rights.



Palabras clave:

Diáspora, políticas de vinculación con la diáspora, integración, transnacionalismo, política exterior, migración, mexicanos en el exterior.



Key Words:

Diaspora, diaspora policies, integration, transnationalism, foreign policy, migration, Mexicans abroad.

¿Un puente hacia la integración? Las políticas mexicanas de vinculación con la diáspora¹

Alexandra Délano Alonso

De 2003 a 2011, el decreto de creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) lo describía como parte de la responsabilidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de mejorar la calidad de la vida de los mexicanos en el extranjero. Ese objetivo abarcaba actividades relacionadas con la prevención, la atención y el apoyo y la compilación de propuestas y recomendaciones dirigidas a mejorar el desarrollo social de las comunidades de mexicanos en el extranjero, las cuales eran presentadas por los consejos consultivos constituidos por representantes de esas comunidades.² Mejorar la calidad de vida de los mexicanos en el extranjero es una

¹ Partes de este ensayo se publicaron en Alexandra Délano, *México y su diáspora en Estados Unidos: las políticas de emigración desde 1848*, México, El Colegio de México, 2014; A. Délano, "The Diffusion of Diaspora Engagement Policies: A Latin American Agenda", en *Political Geography*, vol. 41, julio de 2014, pp. 90-100; A. Délano, "La semana de derechos laborales", en *Letras Libres*, 5 de septiembre de 2013, disponible en <http://www.letraslibres.com/blogs/frontera-adentro/la-semana-de-derechos-laborales> (fecha de consulta: 18 de abril de 2016); A. Délano, "A diez años del Instituto de los Mexicanos en el Exterior", en *Letras Libres*, 9 de enero de 2013, disponible en <http://www.letraslibres.com/blogs/frontera-adentro/diez-anos-del-instituto-de-los-mexicanos-en-el-exterior?page=0,1> (fecha de consulta: 18 de abril de 2016), y A. Délano, "¿Un año muy positivo para la migración?", en *Letras Libres*, 23 de diciembre de 2013, disponible en <http://www.letraslibres.com/blogs/frontera-adentro/un-ano-muy-positivo-para-la-migracion> (fecha de consulta: 18 de abril de 2016).

² SRE, "Decreto por el que se crea el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, con el carácter de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores", *Diario Oficial de la Federación*, 16 de abril de 2003, primera sección, p. 1.

idea muy amplia; en el caso de México incluye programas que abarcan la promoción de servicios de educación, salud, la atención de derechos laborales, liderazgo y educación financiera para los migrantes en Estados Unidos, los cuales se proporcionan por medio de los consulados y sus agencias socias (escuelas, grupos sin fines de lucro, oficinas gubernamentales locales, estatales y federales de ese país, clínicas y hospitales, bancos y otras instituciones financieras, y empresas).

En noviembre de 2011 se reformó el decreto del IME para incluir estas actividades como parte del objetivo de *promover la integración* de los migrantes en su país de residencia:

El objeto del Instituto de los Mexicanos en el Exterior será promover estrategias, integrar programas, recoger propuestas y recomendaciones de las comunidades, sus miembros, sus organizaciones y órganos consultivos, tendientes a fortalecer sus vínculos con México y *fomentar su integración en las sociedades en las que residen y se desenvuelven*, así como ejecutar las directrices que emanen del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior.³

Señalar “la integración dentro de las sociedades en las que residen” como un objetivo explícito que forma parte de la responsabilidad del gobierno para dar “apoyo y protección a los mexicanos en el exterior” es un aspecto innovador de la política exterior de México y representa un cambio significativo en la forma en que comúnmente se concibe el proceso de adaptación de los migrantes y su acceso a derechos en sus sociedades de destino.

La integración se ha visto tradicionalmente como un tema que corresponde al gobierno o a la sociedad del país en el que residen los migrantes. Desde esta perspectiva, México consideraba que era un tema de la política

³ SRE, “Decreto que reforma el diverso por el que se crea el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, con el carácter de Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de noviembre de 2011, primera sección, p. 2 (las cursivas son de la autora).

interna de Estados Unidos. El cambio en las características de los flujos migratorios, principalmente el fin de la circularidad que existía hasta mediados de los años ochenta, obligó, sin embargo, al gobierno mexicano a adaptar sus políticas a la realidad de que la mayoría de los migrantes ya no regresan a México y requieren atención y servicios en Estados Unidos con un enfoque hacia una migración de largo plazo o permanente. El cambio gradual hacia el desarrollo de programas que ayuden a los migrantes a acercarse y participar en las instituciones dentro del país en el que se encuentren (desde escuelas, hospitales, hasta organizaciones sociales o movimientos políticos), a la par de programas que continúen promoviendo la cultura mexicana y los vínculos con México, también reflejan una mayor aceptación del argumento que algunos estudiosos del transnacionalismo han propuesto de que no hay una contradicción entre la integración en el país receptor y mantener vínculos cercanos con el país de origen.⁴

En 2013, Javier Díaz de León, entonces director ejecutivo del IME, explicaba que el cambio en el posicionamiento explícito de México sobre este tema al reformar el decreto del IME era parte de un “cambio de paradigma”.⁵ El IME consideraba necesario diversificar su agenda para promover la vinculación de los migrantes con México a la par de un reconocimiento de su transnacionalidad y la necesidad de apoyar su integración en su país de destino.⁶ Según Díaz de León, estos dos objetivos debían verse reflejados claramente en el decreto, pues “es tan importante [que los migrantes] mantengan sus vínculos con México como ayudarles a estar allá”.⁷

⁴ Véase Robert Courtney Smith, *Mexican New York: Transnational Lives of New Immigrants*, Berkeley, University of California Press, 2005.

⁵ Díaz de León explicó que el cambio también se había debido en parte a una cuestión administrativa, pues demostrar cómo los programas del IME contribuían a mejorar la calidad de vida de los mexicanos en el exterior era muy complicado por ser “algo intangible” y la definición de este objetivo “era muy vaga”. Entrevista con Javier Díaz de León, 16 de enero de 2013.

⁶ Entrevista con J. Díaz de León y J. Díaz de León, comunicación personal, 3 de julio de 2014.

⁷ Entrevista con J. Díaz de León.

Aunque es posible aseverar que los programas del IME contribuyen a la integración de las comunidades mexicanas en Estados Unidos,⁸ en el sentido amplio de que “apoyan el proceso mediante el cual los migrantes se vuelven miembros de una comunidad”, como lo define Walter Hirsch,⁹ el IME no proporciona una definición específica de lo que considera *integración*, un concepto que se ha debatido por décadas en el ámbito académico (a la par de otros términos que se usan en el mismo contexto como *asimilación*, *incorporación*, *inclusión* o *aculturación*) y que incluye consideraciones que van desde la identidad, la cultura y los valores hasta procesos formales como la naturalización. Desde esta perspectiva, sin una definición clara del término *integración*, la manera en que el IME ha redefinido sus objetivos para poder tener medidas más específicas sobre la integración de los migrantes en sus sociedades receptoras no es menos vaga que la idea de “mejorar la calidad de vida de los migrantes”.

A falta de una definición específica, para objeto de este análisis, la interpretación sobre lo que constituye *integración* desde la perspectiva del gobierno mexicano puede basarse en la descripción de cada uno de los programas del IME y la prioridad que se ha dado a la provisión de información y herramientas para el desarrollo de capacidades y el empoderamiento de los migrantes por medio de iniciativas en las áreas de educación, salud, derechos laborales, educación financiera y liderazgo. Estos programas pueden considerarse como una herramienta para la integración desde una perspectiva “estructural” en el sentido de que contribuyen a que las personas “adquieran los derechos y el acceso a posiciones y estatus de membresía en las principales instituciones de la sociedad receptora”, que determinan el estatus socioeconómico, el acceso a oportunidades y los recursos de las personas: “la economía y el mercado laboral, la educación y los sistemas de calificación, el sistema de vivienda, las instituciones que ofrecen prestacio-

⁸ Véase A. Délano, “Immigrant Integration vs. Transnational Ties: The Role of the Sending State”, en *Social Research*, vol. 77, núm. 1, primavera de 2010, pp. 237-268.

⁹ Walter Hirsch, “Assimilation as Concept and as Process”, en *Social Forces*, vol. 21, núm. 1, octubre de 1942-mayo de 1943, pp. 35-39.

nes sociales, incluyendo el sistema de salud, y la ciudadanía como membresía en la comunidad política”.¹⁰

En este ensayo se describe cómo los programas del IME enfocados al acceso a educación y salud para los migrantes mexicanos en Estados Unidos contribuyen a que esta población pueda adquirir el conocimiento y las capacidades necesarias para acceder a servicios y participar en algunas de las instituciones de la sociedad del país en el que reside, hasta donde lo permite su estatus migratorio. Aunque los objetivos del IME están planteados ampliamente para el total de la población mexicana en el exterior, es claro que quienes más requieren este tipo de apoyos son los migrantes que residen en Estados Unidos, en especial la población indocumentada. Las características socioeconómicas y el estatus migratorio de los mexicanos en Estados Unidos, así como el contexto del país receptor, son fundamentales para explicar la brecha que llenan otros actores más allá del gobierno estadounidense, incluyendo organismos de la sociedad civil o gobiernos de otros países, para apoyar el proceso de integración como un mecanismo para el acceso a derechos.¹¹

A su vez, el contexto de Estados Unidos, en donde hay un gran número de organizaciones de la sociedad civil, apoyadas por redes de filantropía, también explica el éxito de la colaboración que ha habido entre el gobierno mexicano y sus agencias socias en Estados Unidos, sin las cuales no podría lograr sus objetivos de conectar a los migrantes con las instituciones y los programas que hay dentro de este país. Como lo señalan Xóchitl Bada y Shannon Gleeson,¹² para lograr proteger los derechos de los migrantes y que sus iniciativas tengan impacto y visibilidad, los consulados dependen en gran parte de las redes de la sociedad civil existentes.

¹⁰ Friedrich Heckmann, *Integration and Integration Policies: IMISCOE Network Feasibility Study*, Bamberg, Europäisches Forum für Migrationsstudien (efms)-Institut an der Universität Bamberg, 2006, p. 15, disponible en <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ss0ar-192953> (fecha de consulta: 19 de abril de 2016).

¹¹ Michael Fix (ed.), *Securing the Future: US Immigrant Integration Policy: A Reader*, Washington, D. C., Migration Policy Institute, 2007.

¹² Xóchitl Bada y Shannon Gleeson, “A New Approach to Migrant Labor Rights Enforcement: The Crisis of Undocumented Worker Abuse and Mexican Consular Advocacy in the United States”, en *Labor Studies Journal*, vol. 40, núm. 1, marzo de 2015, pp. 32-53.

Educación: Plazas Comunitarias, IME Becas y Ventanillas de Oportunidades Educativas

Una de las características distintivas de la población mexicana residente en Estados Unidos es su bajo nivel de educación. Cerca de cincuenta por ciento de los migrantes mexicanos sólo ha completado estudios de secundaria o un grado menor. En 2014, únicamente seis por ciento de los migrantes mexicanos en Estados Unidos tenía estudios profesionales o de licenciatura, comparado con 29% para el total de la población migrante en ese país. En general, los migrantes mexicanos de segunda generación presentan niveles más altos de educación, aunque se mantienen por debajo de otros grupos de inmigrantes. En el caso de los jóvenes nacidos en México que llegaron a Estados Unidos antes de los 15 años (o la generación 1.5) y son indocumentados, hay un alto índice de deserción escolar.¹³

Los bajos niveles de educación de los migrantes mexicanos se relacionan con factores como el estatus migratorio irregular, la concentración de esta población en el sector laboral de bajo ingreso y baja calificación, la barrera del idioma y la alta proporción de migrantes que viven en condiciones de pobreza. Aunque varios estados de la Unión Americana tienen programas para promover la educación de todos los residentes, sin importar su estatus migratorio, en muchos casos, el temor a ser identificados como indocumentados o enfrentar discriminación por su estatus migratorio limita su participación en estos programas, particularmente en el caso de los adultos. Aunado a ello, las condiciones de pobreza en las que viven un gran número de inmigrantes indocumentados muchas veces los obligan a trabajar más de dos turnos, por lo que no tienen tiempo para dedicarse a los estudios.

Un alto porcentaje de niños de familias inmigrantes tienen padres que no han completado estudios de preparatoria. El bajo nivel de educación de los padres, y en algunos casos sus limitaciones en cuanto al dominio

¹³ Jie Zong y Jeanne Batalova, "Mexican Immigrants in the United States", en Migration Information Source, 17 de marzo de 2016, en <http://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states> (fecha de consulta: 9 de mayo de 2016).

del inglés, tiene un efecto negativo en los niños y jóvenes porque no reciben el apoyo necesario ni para hacer sus tareas escolares ni para que se les motive a continuar sus estudios o se les apoye para acceder a la información sobre cómo lograrlo. En los casos de familias de bajos recursos, la situación de pobreza, las malas condiciones de vivienda, la mala nutrición o la necesidad de participar en las tareas del hogar derivan en un bajo desempeño escolar por parte de los niños y jóvenes, y hasta en la deserción escolar.

Uno de los principales programas que ha desarrollado el gobierno mexicano para cerrar esta brecha es el de las Plazas Comunitarias. Por medio de la colaboración entre el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), el IME, los consulados y las agencias socias en Estados Unidos (escuelas públicas, centros comunitarios, universidades, iglesias), las 360 Plazas Comunitarias¹⁴ establecidas en la Unión Americana ofrecen la posibilidad para que los mexicanos de edad adulta terminen la primaria y la secundaria, e incluso el bachillerato y la universidad, y obtengan un certificado de México. Además de darles las oportunidades para obtener el conocimiento y las capacidades que les permitan tener acceso a mejores empleos, los cerca de cuarenta y siete mil¹⁵ migrantes que participan anualmente en estos programas (incluidos migrantes de otros países latinoamericanos) informan que les ayudan a mejorar su autoestima, su relación con sus hijos y su capacidad de apoyarlos en su desempeño escolar, así como a tener una interacción más positiva con el sistema escolar estadounidense y otras instituciones de ese país, en parte, por el hecho de que un gran número de Plazas están vinculadas o incluso localizadas dentro de estas instituciones, lo cual permite que se familiaricen con estos espacios y su personal.¹⁶

Las Plazas no sólo ofrecen el certificado de estudios de la Secretaría de Educación Pública, que a muchas personas les sirve como identificación

¹⁴ IME, *25 años de ofrecer apoyo a los mexicanos en el exterior*, México, IME-SRE, 2015.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ A. Délano, "Immigrant Integration...", pp. 253-256.

oficial para poder tramitar un pasaporte o una matrícula consular en el consulado, sino que también ofrecen clases de inglés, computación o cursos para obtener el certificado de Desarrollo de Educación General (GED, por sus siglas en inglés), como equivalencia de un certificado de preparatoria, entre otros cursos. En este último punto, las Plazas han cumplido una función no planteada originalmente dentro de los objetivos del programa, pero que ha resultado fundamental en el contexto del proceso de acción diferida iniciado en 2012 (Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA), ya que uno de los requisitos para los solicitantes es haber terminado o estar cursando la preparatoria. El acceso a los programas de GED (en inglés y español) que ofrecen varias de las Plazas cumple una función importante en este proceso de regularización del estatus migratorio de quienes son elegibles para el programa de Acción Diferida, y podría tener un impacto aún mayor en el contexto de una reforma migratoria integral o un DREAM Act que tenga requisitos similares u otros como la aprobación de un examen de inglés.

El segundo programa destacado en materia de educación es IME Becas;¹⁷ en un principio surgió para apoyar a las Plazas Comunitarias, dado que en la mayoría de los casos éstas funcionan por medio de voluntarios y tienen financiamiento limitado. Mediante un concurso abierto, las Plazas pueden solicitar fondos para financiar varios aspectos del programa, y en algunos casos esto puede incluir una pequeña beca como incentivo para los estudiantes.

IME Becas se ha ampliado en los últimos años para ofrecer becas a estudiantes mexicanos para completar sus estudios universitarios. Éste ha sido uno de los programas que ha recibido mayor apoyo por parte del gobierno mexicano (del presupuesto total del IME de 19 millones de pesos, 10 millones están etiquetados para IME Becas), y que a su vez ha generado un gran interés por parte de universidades, empresarios y profesionistas mexicanos (incluidos grupos como Cien Amigos de Sacramento, la Asociación de Profesionistas y Empresarios Mexicanos en Nueva York o Jun-

¹⁷ Véase “IME Becas”, en <http://becas.ime.gob.mx/> (fecha de consulta: 19 de abril de 2016).

tos Podemos), que han hecho donativos o han contribuido con fondos paralelos, *matching funds*, para ampliar el número de becas disponibles.

Aunque el presupuesto del gobierno es limitado, este programa tiene un enorme potencial en cuanto a la integración y la mejora de la calidad de vida de los jóvenes mexicanos de primera, 1.5 o segunda generación, pues para muchos de ellos es la única forma en la que pueden completar sus estudios universitarios. En casos como el del Instituto Jaime Lucero de Estudios Mexicanos de la Universidad de la Ciudad de Nueva York (CUNY, por sus siglas en inglés) —uno de los principales socios del programa de IME Becas en esta ciudad—, además de la beca, los estudiantes seleccionados reciben apoyo por medio de talleres y cursos de capacitación, así como oportunidades para hacer prácticas profesionales con distintas organizaciones.¹⁸

Tanto las Plazas Comunitarias como IME Becas ofrecen oportunidades educativas a personas que no tienen la información necesaria, el estatus migratorio o los recursos que les permitirían aprovechar los programas que ofrecen instituciones estadounidenses. Además de apoyar con alfabetización y programas de educación primaria, secundaria (y en algunos casos bachillerato y licenciaturas en línea), que ayudan a las personas a mejorar sus capacidades, su acceso a información y a mejores empleos, las Plazas Comunitarias también pueden funcionar como un puente que conecta a los migrantes con instituciones y programas estadounidenses que ofrecen clases de inglés o cursos de capacitación. A su vez, las Becas IME para estudiantes de licenciatura o maestría son un instrumento fundamental para el empoderamiento de la comunidad y su acceso a mejores oportunidades de empleo y participación ciudadana.

A pesar de que el IME considera necesario medir el cumplimiento de sus objetivos en relación con la integración y vincularlos con el otro objetivo de desarrollo en comunidades de origen, la información que existe por parte del gobierno sobre los logros de estos programas no está sistematizada. Para el INEA, aunque se han hecho algunos estudios de impacto por medio

¹⁸ Véase “Becas Scholarship Program”, en Lehman College, en <http://www.lehman.cuny.edu/cuny-mexican-studies-institute/scholarships.php> (fecha de consulta: 19 de junio de 2014).

de encuestas, los logros de las Plazas Comunitarias se miden principalmente en términos de cuántos estudiantes están registrados en las Plazas y cuántos se gradúan. No hay, sin embargo, un seguimiento de los estudiantes ni un registro sobre su desempeño tras haber cursado algún programa en la Plaza Comunitaria, lo cual dificulta la posibilidad de medir si a partir de estos programas los participantes logran, por ejemplo, tener una inserción más exitosa al mercado laboral o si el desempeño escolar de sus hijos mejora.¹⁹

En el caso de IME Becas, hasta hace poco no había una base de datos centralizada que incluyera a todos los becarios, ni siquiera un registro de cuántas personas han recibido apoyo para ir a la universidad por medio de este programa. Esto no sólo representa una limitación en cuanto a la medición del cumplimiento de objetivos del programa, sino que es una oportunidad perdida para el gobierno mexicano en lo que se refiere a la vinculación con las nuevas generaciones de mexicanos en el exterior. Finalmente, a pesar del apoyo que las agencias socias dan a estos programas, al igual que la mayoría de los programas del IME, hace falta más difusión. Las Ventanillas de Oportunidades Educativas que se han instalado hasta el momento en siete consulados (Chicago, Los Ángeles, Denver, Boise, San Francisco, Dallas y Nueva York) para informar a la población sobre programas existentes para jóvenes y adultos son una respuesta a esta necesidad; no obstante, uno de los grandes retos para el IME es alcanzar un mayor número de personas a quienes se les ofrezcan estas oportunidades, y darles seguimiento para poder evaluar el alcance de estos programas y replantear sus estrategias cuando sea necesario.

Salud: Ventanillas de Salud y Semana Binacional de Salud

El antecedente de las Ventanillas de Oportunidades Educativas es el programa Ventanillas de Salud, uno de los más exitosos que ha desarrollado el IME,

¹⁹ Entrevista con Jorge Díaz Stringel, subdirector de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, 16 de enero 2013.

con el apoyo de la Secretaría de Salud y una red de agencias socias en Estados Unidos que incluye hospitales, clínicas y centros de salud, centros comunitarios, universidades y farmacias. Las Ventanillas de Salud iniciaron como un programa piloto en los consulados de San Diego y Los Ángeles en 2002 para responder al hecho de que la población de origen mexicano en Estados Unidos presenta la proporción más alta de personas sin seguro médico y con menor uso de servicios de salud, en comparación con otras minorías étnicas. Según datos del Consejo Nacional de Población (Conapo), alrededor de 6.4 millones de mexicanos en Estados Unidos no cuentan con seguro médico.²⁰ Su acceso limitado a servicios de salud primarios, así como a servicios de prevención y detección de enfermedades, ya sea por falta de seguro médico, por su estatus migratorio, su tipo de empleo o por factores socio-culturales, implican que esta población presenta una mayor probabilidad de que su estado de salud se deteriore y derive en enfermedades crónicas o complicaciones que, además de tener consecuencias irreversibles, representan un alto costo médico.

En la actualidad, los 50 consulados mexicanos en Estados Unidos cuentan con el programa Ventanillas de Salud (y varios países latinoamericanos como Ecuador, Colombia, Honduras y Uruguay lo han adaptado para algunos de sus consulados con base en el modelo mexicano).²¹ Se estima que el programa beneficia a aproximadamente 1.2 millones de personas anualmente por medio de pláticas informativas; pruebas de diagnóstico de VIH, presión o diabetes; vacunas, y materiales que se distribuyen entre quienes se encuentran en las salas de espera del consulado para que se les entregue un pasaporte o matrícula consular (en algunos consulados pueden ser hasta seiscientas personas al día).²² Además, las agencias dan

²⁰ Conapo, *Migración y salud. Inmigrantes mexicanos en Estados Unidos*, México, Conapo-Secretaría de Gobernación, 2013, p. 24.

²¹ A. Délano, "The Diffusion of Diaspora Engagement Policies...", pp. 95-96.

²² IME, *25 años...* Véase también Salomón Chertorivski y Arturo Sarukhan, "Acceso a la salud: un reto que trasciende nuestras fronteras", *El Universal*, 10 de agosto de 2012, disponible en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/08/59897.php> (fecha de consulta: 19 de abril de 2016).

referencias a las personas que las solicitan para asistir a una clínica u hospital de bajo costo cuando no cuentan con seguro médico.

A la par de este programa permanente dentro de los consulados, cada mes de octubre se lleva a cabo la Semana Binacional de Salud.²³ Este programa de información y servicios de salud para la comunidad mexicana inició como una colaboración entre México y California, apoyado por la Iniciativa de Salud de las Américas, un programa de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de California en Berkeley.²⁴ En la última década se ha ampliado a todos los consulados mexicanos, además de que incluye a los de otros países y está dirigido a las población de origen latinoamericano en general (por ejemplo, en Chicago, el programa ahora se llama “Semanas Latinoamericanas de Salud”). Según las estadísticas oficiales, en 2015 se llevaron a cabo 1780 actividades por parte de 4000 organizaciones y 11 000 voluntarios, con un cálculo de 325 600 personas beneficiadas.²⁵

Aunque las Ventanillas de Salud y la Semana Binacional de Salud representan logros importantes en cuanto a la prevención de enfermedades por medio del acceso a la información, la atención temprana y el acercamiento de la población migrante a instituciones estadounidenses que les pueden apoyar en temas de salud, también hay grandes limitaciones en cuanto a la medición del cumplimiento de estos objetivos. Más allá de contabilizar a las personas que reciben la información en el consulado y calcular el efecto multiplicador que puede tener al compartirse esta información con sus familiares y amigos, el seguimiento específico de los casos referidos a clínicas y hospitales representa un obstáculo, pues en muchos casos no hay personal suficiente para hacer las llamadas de seguimiento y los hospitales no comparten esa información por las políticas de privacidad.

²³ Cabe mencionar que en la práctica, el programa ya no es “semana” ni es “binacional” porque en varios consulados dura hasta un mes. Incluye actividades en Canadá, México y Estados Unidos, y también participan consulados de otros países.

²⁴ Véase Universidad de California en Berkeley, “The Health Initiative of the Americas”, en <http://bia.berkeley.edu/> (fecha de consulta: 19 de abril de 2016).

²⁵ Véase “Semana Binacional de Salud, Reporte de la SBS 2015”, en <http://www.semana-binacionaldesalud.org/> (fecha de consulta: 19 de abril de 2016).

Protección de derechos y empoderamiento: la Semana de Derechos Laborales

De manera similar a la Semana Binacional de Salud, cada año desde 2009, durante la última semana de agosto se lleva a cabo la Semana de Derechos Laborales (SDL) en los 50 consulados mexicanos en Estados Unidos. Esta iniciativa, resultado de un acuerdo entre el gobierno de México y el Departamento del Trabajo de Estados Unidos, consiste en una semana de trabajo en la que todos los consulados invitan a agencias federales, estatales y locales del gobierno estadounidense, organizaciones comunitarias, sindicatos y abogados a difundir información sobre sus servicios enfocados a la protección y la defensa de los derechos de los trabajadores. Durante los horarios en los que se expiden pasaportes y matrículas consulares, las agencias invitadas dan pláticas y asesorías al público en las salas de espera de los consulados. Algunas también participan en programas especiales fuera del consulado e incluyen visitas a organizaciones comunitarias y viajes en consulados móviles a comunidades apartadas de las oficinas del consulado.

En la inauguración de la SDL en Nueva York en 2013, la representante de la oficina de Administración para la Salud y la Seguridad Ocupacional de Estados Unidos (OSHA, por sus siglas en inglés) explicó que la colaboración con el consulado de México es clave para hacer llegar la información a quien la necesita:

Los migrantes tienen mucho temor del gobierno de Estados Unidos y al trabajar con el consulado mexicano ayudamos a generar esa confianza para que el trabajador pueda presentar una queja, así nosotros podemos darles información sobre sus derechos y que sepan que no nos interesa su estatus migratorio. También les damos adiestramiento sobre el hecho de que tienen una voz y cómo ejercerla.²⁶

²⁶ Palabras de Diana Cortez, representante de la oficina de Administración para la Salud y la Seguridad Ocupacional de Estados Unidos, en la inauguración de la Semana de Derechos Laborales, Consulado General de México en Nueva York, 20 de agosto de 2013.

Así, por medio de actividades como ésta, además de la Semana Binacional de Salud o la Semana de Educación Financiera, los consulados se convierten en un puente de contacto entre los migrantes y las organizaciones que ofrecen servicios de apoyo en Estados Unidos. Es ahí donde estas agencias, especialmente las que representan al gobierno estadounidense, generan la confianza necesaria para que se acerque a ellas una población que por lo regular está fuera de su alcance, principalmente por las barreras culturales, la falta de información y el temor que resulta de no tener un permiso de trabajo o de residencia. En palabras de la representante de la oficina del procurador de la ciudad de Nueva York, “cuando entras a la casa de alguien es completamente diferente. Estas personas nunca se acercarían a mis oficinas. Aquí en el consulado tienen la confianza que necesitan para hablar con nosotros”.²⁷ A pesar de que la mayoría de las agencias entrevistadas reportan que sí identifican un aumento en el número de casos de abuso registradas a partir de su participación en la SDL, no hay un seguimiento ni una medición específica de cuántas personas resultan beneficiadas por estas campañas ni cuáles son los resultados de los casos que se presentan a partir de este contacto dentro del consulado.

En 2013, el lema de la SDL fue: “El trabajador del nuevo siglo: ¡Tu educación y trabajo cuentan!”, para conmemorar el primer aniversario del programa de Acción Diferida (DACA), por medio del cual los jóvenes indocumentados que llegaron al país antes de los 15 años (entre otros criterios) pueden obtener un permiso de trabajo. Parte de las actividades de la SDL se enfocaron en los trabajadores jóvenes que se han beneficiado, o podrían beneficiarse de éste y otros programas. A un año del inicio del programa de Acción Diferida, para agosto de 2013, 74.9% de las solicitudes para este programa eran de personas nacidas en México (57% de ellas habían sido aprobadas).²⁸ Respecto a

²⁷ Entrevista con la representante de la oficina del procurador de la ciudad de Nueva York, Consulado General de México en Nueva York, 23 de agosto de 2013.

²⁸ Audrey Singer y Nicole Prchal Svajlenka, “Immigration Facts: Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)”, en The Brookings Institution, 14 de agosto de 2013, en <http://www.brookings.edu/Research/Reports/2013/08/14-daca-immigration-singer> (fecha de consulta: 18 de abril de 2016).

estas cifras, el diario *The New York Times* destacó que además del trabajo de las organizaciones no gubernamentales, el apoyo que ha dado la red consular mexicana a este grupo por medio de talleres y campañas de información (incluyendo la aplicación “Mi Consulmex” para teléfonos y tabletas) ha sido fundamental para lograr que un porcentaje tan alto de mexicanos se beneficie de este programa.²⁹

Se estima que 55% de la población elegible para el programa de Acción Diferida ya forma parte de la fuerza laboral y en muchos casos, con o sin el permiso de trabajo que pueden obtener por medio de DACA, están expuestos a abusos en su lugar de trabajo. Con o sin reforma migratoria, el espacio que proveen los consulados para hacer una conexión entre la población migrante y la variedad de agencias de gobierno y grupos de la sociedad civil seguirá siendo fundamental para educar a la comunidad sobre sus derechos y darles las herramientas para defenderlos.

Consideraciones finales

Trece años después de su creación en abril de 2003, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior está ante un momento de replanteamiento de estrategias y estructura. Desde el inicio del proceso de acción diferida en Estados Unidos, el IME y los consulados han tenido que enfocar sus estrategias al apoyo a los migrantes que son elegibles para este tipo de procesos de regularización y ajustar algunos de los programas en operación para enfocarse en apoyar a las personas por medio de documentación e información para regularizar su estatus migratorio. Frente a la posibilidad de que una reforma migratoria integral, o incluso programas como el DACA ampliado y el Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents (DAPA) den a los migrantes indocumentados la oportunidad

²⁹ Kirk Simple, “Advocates Struggle to Reach Immigrants Eligible for Deferred Action”, *The New York Times*, 8 de diciembre de 2013, disponible en http://www.nytimes.com/2013/12/09/nyregion/advocates-struggle-to-reach-immigrants-eligible-for-deferred-action.html?_r=1& (fecha de consulta: 19 de abril de 2016).

de obtener la residencia legal o un permiso de trabajo y así tener acceso a servicios y a la protección del gobierno estadounidense, aunque sea temporalmente, una pregunta fundamental es cuál será el papel del IME en este nuevo contexto. A su vez, las continuas reacciones en contra de la presencia de los mexicanos en ese país, que se manifiestan frecuentemente por medio del discurso antiinmigrante o de leyes para restringir su acceso a servicios públicos, obligan al gobierno a buscar mecanismos para llenar las brechas que enfrentan para acceder a sus derechos y para cambiar las percepciones negativas que hay sobre esta comunidad.

Desde los años noventa, incluso desde mucho antes,³⁰ el gobierno mexicano ha desarrollado una serie de estrategias y programas de acercamiento con la diáspora y ha capacitado a personal especializado dentro del Servicio Exterior Mexicano con este propósito. Además ha contribuido a la creación de organizaciones de migrantes en Estados Unidos y ha fomentado su colaboración con instituciones y otros grupos en ambos países para atender algunas de sus necesidades. Más allá de las relaciones con clubes de oriundos, federaciones de estados y otras organizaciones de migrantes, el IME ha explorado diferentes instrumentos para apoyar el desarrollo de nuevos dirigentes y fomentar la solidaridad y la colaboración entre los líderes migrantes dispersos en diferentes partes de Estados Unidos y Canadá. Lo ha intentado mediante la creación del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (CCIME), seminarios que se imparten con el apoyo de socios como el American Jewish Committee y algunas universidades en Estados Unidos, y las Jornadas Informativas,³¹ en las que el IME reúne a personas especializadas en diferentes temas con el objetivo de crear redes e identificar oportunidades de colaboración a favor de los migrantes o proyectos relacionados con México. Además, el IME, tomando el aprendizaje de lo que hacen muchos otros países, ha buscado formas de acercarse a otro sector de las comunidades mexicanas en el exterior:

³⁰ A. Délano, *México y su diáspora en Estados Unidos...*

³¹ Véase IME, "Jornadas Informativas", en http://www.ime.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=387&lang=en (fecha de consulta: 18 de abril de 2016).

los profesionistas o migrantes altamente capacitados, por medio del programa Red de Talentos Mexicanos en el Exterior (ahora llamado Red Global de Mexicanos Calificados). En los últimos 11 años se han creado casi cuarenta capítulos de redes de mexicanos calificados en Estados Unidos, Europa, China, Canadá, Nueva Zelanda, Japón, Guatemala y Venezuela.³² Aunque es un proyecto cuyos resultados todavía son limitados más allá de haber identificado a mexicanos interesados en participar, representa un avance importante, además de reflejar el hecho de que la diáspora mexicana es un grupo diverso, con intereses y necesidades distintas, y que requiere diferentes estrategias de apoyo.

Una de las debilidades del IME es que no ha logrado posicionarse ni proyectar su potencial frente a la opinión pública, ni en México ni en Estados Unidos ni en otros países. Más allá del Programa 3×1, las remesas o el voto en el exterior, que generalmente son temas más conocidos en México, los proyectos sociales del IME tienen logros significativos y un potencial importante en relación con una de las cuestiones más polémicas en Estados Unidos: la capacidad de integración de los mexicanos (y los latinos) a ese país y el costo que representan en términos de acceso a servicios públicos, en especial educación y salud. Proyectos como las Plazas Comunitarias, las Ventanillas de Salud, la Semana Binacional de Salud y la Semana de Derechos Laborales han crecido enormemente en los últimos años gracias a las relaciones que han logrado desarrollar los consulados con agencias socias en Estados Unidos (hospitales, escuelas, centros correccionales, clínicas comunitarias, universidades, grupos religiosos, organizaciones de migrantes, grupos filantrópicos, oficinas y funcionarios de gobierno federales, estatales y locales en Estados Unidos, organizaciones latinas y gobiernos de otros países, en particular latinoamericanos).

La difusión de información sobre los programas, sus beneficios y sus logros es uno de los principales retos del IME. En primer lugar, es necesario que un mayor número de mexicanos en el exterior tenga conocimiento y acceso a los programas existentes, lo cual también requerirá fortalecer

³² Datos proporcionados por el IME, junio de 2014.

recursos y personal en los consulados y en las oficinas centrales en México para atender esta demanda. Sin embargo, la falta de información sistematizada y de mecanismos para medir los logros de estos programas (incluyendo estudios cuantitativos, cualitativos y testimonios) dificulta la posibilidad de transmitir este mensaje a las comunidades para motivarlas a participar, y limita las oportunidades de alcanzar a posibles socios y patrocinadores que podrían contribuir a ampliar su difusión y alcance, así como mejorar su diseño y puesta en práctica. Asimismo, un mensaje claro al gobierno estadounidense (federal, estatal y local) sobre los beneficios de estos programas para los migrantes y la comunidad latina en general, en especial, desde la perspectiva de su integración social, económica y política, puede contribuir a mejorar la imagen de México como un socio en el tema migratorio, más allá del control de la frontera o la administración de un programa de trabajadores temporales.

El IME tampoco ha logrado desarrollar una agenda integral que vincule de manera más activa los diferentes programas de su agenda con base en la idea de que son necesidades y oportunidades que están ligadas. Arnulfo Valdivia, ex director del IME, cuestionaba: “¿Cuál puede ser la calidad de tantos programas dispersos sin coordinación?”,³³ al referirse a las varias dependencias del gobierno que operan programas relacionados con los migrantes. El IME tiene un instrumento poco utilizado, el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior, que justamente busca cumplir esa función. Más allá de revivir o replantear este consejo, que podría resultar no ser más que una traba burocrática, es necesario que los programas existentes se planteen como parte de una estrategia conjunta que incluya objetivos de protección preventiva, derechos humanos, integración y desarrollo para atender las causas de la emigración y también para apoyar a los migrantes que regresan al país (de manera forzada o voluntaria), así como a quienes buscan contribuir al país económica, política y socialmente desde fuera, ya sea por medio de inversiones, capacidades o experiencias.

³³ Véase Gardenia Mendoza Aguilar, “IME tiene nuevo líder”, *La Opinión*, 8 de enero de 2013, disponible en <http://www.laopinion.com/IME-tiene-nuevo-lider> (fecha de consulta: 18 de abril de 2016).

Otro de los grandes retos para el IME es que los canales que creó para la participación de los migrantes en la discusión sobre sus necesidades y las políticas para atenderlas, específicamente el CCIME, no han funcionado de manera óptima, en parte por el tamaño del Consejo, por la forma en la que estaba estructurada su participación, y por las expectativas tan distintas entre algunos mexicanos en el exterior que han participado, y los objetivos de los funcionarios de gobierno, ya sea en los consulados, el IME o la SRE. No obstante, el CCIME original sí logró avances importantes en términos del objetivo planteado de crear una red más sólida entre los mexicanos en Estados Unidos y Canadá, y un marco para el diálogo entre ellos, sobre lo cual pueden construirse muchos proyectos de corto y largo plazo, como lo ha demostrado su influencia en el desarrollo de iniciativas como las Ventanillas de Salud o la Semana de Derechos Laborales.

El rediseño reciente del IME cuyo objetivo es lograr que el CCIME sea un instrumento más eficiente y útil, tanto para los migrantes como para sus comunidades de origen y para el gobierno, y que a la vez sea representativo de la diversidad de las comunidades de mexicanos en el exterior, es una oportunidad para evaluar distintos modelos para relacionarse con los migrantes mexicanos en Estados Unidos y Canadá, y crear nuevas redes, sin dejar de lado la oportunidad de seguir construyendo a partir de los liderazgos y las organizaciones que ya existen y las relaciones que el gobierno mexicano ha cultivado por varias décadas. Desde la creación del CCIME se ha buscado una manera de darle voz a los migrantes e incluirlos en los procesos de discusión y formulación de las políticas migratorias, a veces de manera simbólica, otras, realmente como socios fundamentales para lograr un acercamiento con las comunidades fuera del país, identificar sus necesidades y atenderlas. Éste es un momento clave para redefinir el lugar que tendrán en el replanteamiento del IME y de la política migratoria de México.

Por último, a pesar de las limitaciones de sus programas, en el ámbito internacional México es reconocido como un líder y un modelo en el desarrollo de políticas de vinculación con la diáspora. México constantemente comparte información sobre sus programas e invita a países como observadores para conocerlos. Además, en el caso de Estados Unidos, cada vez más, México promueve este tipo de programas como iniciativas dirigidas

a la comunidad latina en Estados Unidos y no sólo a los mexicanos,³⁴ como parte de una estrategia para plantear la discusión sobre el tema migratorio desde una perspectiva más amplia que no se enfoque sólo en el caso mexicano (por ejemplo, la SDL incluye no únicamente a otros consulados latinoamericanos, sino también a las representaciones de Filipinas en Estados Unidos). Esto ha contribuido a la consolidación de coaliciones proinmigrantes con los gobiernos de otros países y con las agencias y organizaciones que apoyan los derechos de los migrantes.

Las agencias que participan o apoyan estos programas ven un gran potencial en su ampliación más allá de la comunidad mexicana, pues es mucho más rentable anunciar que sus actividades van dirigidas a una comunidad migrante más grande y diversa. Así, en muchos casos, la iniciativa para ampliar programas como la SDL más allá del consulado mexicano ha surgido de las propias organizaciones y agencias que buscan a los consulados de otros países para promover sus servicios. Éste es un ejemplo importante de cómo las iniciativas de acercamiento a la diáspora, que en muchos casos surgen de arriba hacia abajo, es decir que son diseñadas y promovidas principalmente por el gobierno del Estado de origen de los migrantes, se van adaptando, cambiando y extendiendo de abajo hacia arriba, como resultado de la influencia de una variedad de actores dentro de la sociedad del país receptor, incluyendo también a los propios migrantes.

Una pregunta relevante para investigaciones futuras es si los países latinoamericanos que participan en estas iniciativas o que están adaptando modelos similares a los de México también conciben estos programas con un enfoque de integración de las comunidades en Estados Unidos, pues, en general, la visión predominante continúa siendo la de la protección de derechos y la vinculación con las diásporas con un enfoque de desarrollo. Por ejemplo, en casos como los de Guatemala, El Salvador, Colombia y Ecuador, que han colaborado ampliamente con México, los objetivos de sus programas de atención a los migrantes en el exterior casi siempre se

³⁴ Véase, “Semana de Derechos Laborales 26 de agosto-2 de septiembre de 2013”, en *Boletín Especial Lazos*, núm. 1446, 26 de agosto de 2013, en http://www.ime.gob.mx/noticias/boletines_lazos/2013/1446.htm (fecha de consulta: 18 de abril de 2016).

plantean con objetivos como la protección de los derechos de los migrantes, la creación de oportunidades para que los migrantes participen en el desarrollo nacional o, en el caso de Colombia y Ecuador, el fortalecimiento a las comunidades y la mejora de su calidad de vida (o como lo describe el gobierno de Ecuador: “La construcción del buen vivir para todos los ecuatorianos en el mundo”).³⁵ Sin embargo, ninguno de ellos considera la integración como un objetivo explícito.

Una publicación reciente del Migration Policy Institute³⁶ destaca que actualmente un mayor número de países de origen con población en la Unión Europea, dentro de los cuales destacan los casos de Marruecos y Turquía, comienzan a plantear la integración de los migrantes en su sociedad de destino como uno de sus objetivos, aunque los investigadores concluyen que su impacto es limitado. Además de estudiar con mayor detalle las razones por las que las políticas de vinculación con la diáspora se están orientando implícita o explícitamente hacia el objetivo de la integración, lo cual implica un cambio en la definición de conceptos como el de *ciudadanía*, anclados en nociones tradicionales de *soberanía* y *territorio*, es necesario desarrollar investigaciones e instrumentos de medición para evaluar el impacto real de los programas del país de origen en la integración del país de destino. Esto permitiría a su vez insertar esta discusión dentro del debate sobre la corresponsabilidad de los países de origen y destino respecto a las causas y los impactos de la migración internacional.

³⁵ Véanse Conamigua, “Acerca de Conamigua”, en <http://www.conamigua.gob.gt/acerca-de-conamigua/> (fecha de consulta: 19 de abril de 2016); Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “Viceministerio para los Salvadoreños en el Exterior”, en http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_content&view=feature&Itemid=810 (fecha de consulta: 19 de abril de 2016); Ministerio de Relaciones Exteriores (Colombia), “Colombia Nos Une”, en <http://www.redescolombia.org/colombianosune> (fecha de consulta: 19 de abril de 2016), y Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, “Movilidad humana”, en <http://cancilleria.gob.ec/movilidad-humana/> (fecha de consulta: 19 de abril de 2016).

³⁶ María Vincenza Desiderio y Agnieszka Weinar, *Supporting Immigrant Integration in Europe? Developing the Governance for Diaspora Engagement*, Bruselas, Migration Policy Institute Europe, 2014.