

Evolución en la atención a las comunidades mexicanas en el exterior

Evolution in the Assistance Provided to the Mexican Communities Abroad

Francisco de la Torre Galindo
Cónsul general de México en Dallas
fdelatorre@sre.gob.mx

Gerardo Guiza Vargas
Director de Condecoraciones en la Dirección General de Protocolo
gguiza@sre.gob.mx



Resumen:

La atención a la diáspora mexicana es de suma importancia para el Estado mexicano. En este artículo se reseñan las acciones y los programas concretos emprendidos para atender a las comunidades mexicanas en el exterior y su evolución.



Abstract:

Satisfying the needs of the Mexican diaspora is very important to the Mexican Government. This article portrays the specific actions and programs in place to serve the Mexican communities abroad.



Palabras clave:

Diáspora, migración, atención a comunidades, relaciones México-Estados Unidos, Instituto de los Mexicanos en el Exterior, red consular.



Key Words:

Diaspora, migration, community service, Mexico-United States Relations, Institute for Mexicans Abroad, consulates.

Evolución en la atención a las comunidades mexicanas en el exterior

*Francisco de la Torre Galindo
y Gerardo Guiza Vargas*

La atención a los mexicanos en el extranjero ha constituido tradicionalmente una de las máximas prioridades de la política exterior del Estado mexicano. Con alrededor de 11.4 millones de mexicanos de primera generación en Estados Unidos y un poco más de 22.5 de descendientes¹ de mexicanos,² la diáspora mexicana es la tercera más importante en términos absolutos en Estados Unidos.³

Numerosos ordenamientos jurídicos nacionales, así como tratados internacionales, han establecido la obligación del Estado mexicano de pro-

¹ Es decir, los hijos de mexicanos que, como marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son mexicanos de nacimiento y pueden ostentar la nacionalidad si así lo eligen. Es importante señalar que México estableció en la Constitución de 1917 la nacionalidad única; sin embargo, la realidad política adecuó la normatividad y se benefició a millones de mexicanos en el exterior al tener en cuenta que no optaban por la naturalización por temor a perder la nacionalidad mexicana. La legislación sobrepasa la nacionalidad única y consagra la no renuncia a la nacionalidad o permite la “adopción” de la doble nacionalidad. Véase Ley de Nacionalidad, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de enero de 1998, primera sección, pp. 2-6.

² Véase “Table 7: Nativity, by Detailed Hispanic Origin: 2012”, en Anna Brown Eileen Patten, “Statistical Portrait of Hispanics in the United States, 2012. Tables”, en http://www.pewhispanic.org/files/2014/04/FINAL_Statistical-Portrait-of-Hispanics-in-the-United-States-2012.pdf (fecha de consulta: 1 de julio de 2015).

³ La irlandesa y la alemana son históricamente las más extensas. Véase Susanna Groves, “America’s Largest Diaspora Populations”, en International Diaspora Engagement Alliance, 13 de marzo de 2013, en <http://diasporaalliance.org/americas-largest-diaspora-populations/> (fecha de consulta: 1 de julio de 2015).

teger los intereses y los derechos humanos de sus connacionales en el extranjero mediante la asistencia consular. La Cancillería mexicana, por medio de las representaciones diplomáticas y consulares, es la encargada de cumplir con estas obligaciones. Entre sus funciones se encuentra la de proveer a sus connacionales la documentación necesaria, como pasaportes, permisos o salvoconductos de viaje y comprobantes de nacionalidad, para acreditar su identidad ante las autoridades de gobiernos extranjeros, incluida la matrícula consular.⁴

Por otra parte, la Cancillería es la institución responsable de tomar las medidas convenientes para representar a sus nacionales ante los tribunales y otras autoridades del Estado anfitrión. Asimismo, es la encargada de velar, dentro de los límites que impongan las leyes y reglamentos del Estado anfitrión, por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena, en particular, cuando se requiera instituir para ellos una tutela.⁵

Para cumplir estas tareas, México despliega una gran gama de recursos, tanto humanos como financieros, dentro y fuera del país. El gobierno de México ofrece asistencia en caso de accidentes o enfermedades graves, apoyo en casos de arresto, detención o asistencia a víctimas en casos de violencia y en el socorro y la repatriación de nacionales en situaciones difíciles. De hecho, el tema de la protección a los mexicanos en el extranjero ha puesto a nuestro país a la vanguardia en el ámbito de la diplomacia consular.⁶

⁴ La matrícula consular es un documento emitido por el gobierno de México exclusivo para mexicanos. Es válido como documento de identificación y de nacionalidad. Por tratarse de un documento de alta confiabilidad y seguridad, la matrícula consular es aceptada por numerosas oficinas de gobiernos estatales y departamentos de policía en Estados Unidos para abrir cuentas bancarias e inscribirse en bibliotecas públicas, y en algunos estados para tramitar la licencia de manejo. La utilización de la matrícula consular para un sinnúmero de trámites facilita la integración al lugar de residencia. IME, "Estadísticas de mexicanos en Estados Unidos", 17 de diciembre de 2015, en <http://www.ime.gob.mx/es/estadisticas-de-mexicanos-en-estados-unidos> (fecha de consulta: 20 de abril de 2016).

⁵ Véanse Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, 23 de abril de 1963; Ley del Servicio Exterior Mexicano, art. 44, y Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, arts. 22 y 23.

⁶ En materia de diplomacia consular en 2015 se atendieron 160 000 casos que abarcan desde la custodia internacional de menores, la atención a trabajadores agrícolas en Ca-

Más allá de las funciones que demanda la ley, el Estado mexicano ha asumido otras responsabilidades para brindar atención a sus connacionales en el extranjero. Entre ellas se encuentra una serie de iniciativas destinadas a promover la integración de los migrantes mexicanos en sus sociedades de destino; éstas son responsabilidades asumidas de manera voluntaria en tanto que no las dicta ningún ordenamiento jurídico nacional o internacional. Desde la óptica jurídica internacional, y más allá del ámbito de protección, los Estados emisores de migrantes no tienen la obligación de prestar servicios o proveer otro tipo de beneficios a sus nacionales cuando se encuentran en el extranjero, salvo que ésta se encuentre consagrada en un acuerdo binacional. Desde este punto de vista, las iniciativas para atender a las comunidades mexicanas radicadas en el resto del mundo son el resultado del desarrollo histórico, del aprendizaje político y de la voluntad de innovación en los instrumentos de política exterior.

El propósito de este ensayo es ilustrar cómo las distintas modalidades de atención a la diáspora mexicana, así como sus arreglos institucionales, han cambiado con el paso del tiempo. Se pretende describir sus objetivos principales y mostrar la manera en la cual el Estado mexicano adecua sus programas y acciones para brindar una atención más efectiva. El reto siempre ha sido atender las necesidades cambiantes de la diáspora y, a su vez, capitalizar las oportunidades que ésta ofrece para coadyuvar al desarrollo del país. Esto último sucede particularmente por dos vías: sus contribuciones a las comunidades de origen en México, y el aprovechamiento del capital político, social y cultural que pueden llegar a representar en las sociedades en las que radican en el extranjero.

nadá y Estados Unidos, hasta la respuesta a situaciones de crisis como el ataque a turistas mexicanos en Egipto o el apoyo a las víctimas tras los atentados terroristas en París. SRE, "La SRE fortalece diplomacia consular y protección a mexicanos en el exterior", en <http://www.gob.mx/sre/prensa/la-sre-fortalece-diplomacia-consular-y-proteccion-a-mexicanos-en-el-exterior> (fecha de consulta: 20 de abril de 2016).

Mexicanos en Estados Unidos: de la migración temporal a la migración permanente

El interés del Estado mexicano por desarrollar una política hacia las comunidades en el extranjero se finca en la idea de que el fenómeno migratorio representa una oportunidad tanto para el desarrollo del país como para el bienestar de los nacionales mexicanos en donde quiera que se encuentren. La migración debe convertirse en un beneficio y no en una pérdida para el país de origen.

Para entender esta situación, es necesario tener en cuenta que la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos se ha caracterizado por ser un fenómeno de naturaleza económica, primordialmente vinculado al mercado de trabajo. Sin duda, detrás del mismo subyace la operación de diversos y complejos factores estructurales como la asimetría económica y la interdependencia entre ambos países. A diferencia de los procesos de emigración de otras naciones hacia Estados Unidos, motivados por factores tan diversos como la intolerancia religiosa, el escape de una persecución política e ideológica, o hasta la búsqueda de un Estado de derecho respetuoso de los derechos humanos, encontrar mejores oportunidades económicas ha sido, por mucho, el principal motivo de los mexicanos para emigrar.

Una frontera excepcionalmente larga separa a dos países que en su origen e integración primigenia siguieron patrones diferentes, así como distinta fue también su composición social, cultural y económica. A pesar de ello, la geografía es destino y las economías de México y Estados Unidos se complementaron desde el punto de vista laboral: el primero ofertó una mano de obra que el segundo absorbió con avidez. En México se habla de “válvula social” y en Estados Unidos se acepta la teoría de un equilibrio a los excesos de demanda laboral.

La migración mexicana hacia Estados Unidos ha pasado por diferentes etapas. En este artículo interesa subrayar que durante mucho tiempo fue de naturaleza temporal y circular, situación que no propició la búsqueda de la integración o la asimilación de los migrantes en el país de destino. No obstante, hacia finales del siglo XX este patrón comenzó a cambiar, lo que

dio pie a la existencia de una comunidad de mexicanos cada vez más numerosa que habita de manera permanente en el vecino país del norte. Esto, a su vez, impuso nuevos retos y creó nuevas oportunidades para el Estado mexicano en la relación con su diáspora. Entre otras cosas, se propició en el largo plazo la institucionalización de la atención a las comunidades en el exterior y las políticas que hoy en día coadyuvan a su integración en la sociedad receptora.

Después de la derrota mexicana en la guerra con Estados Unidos (1846-1848) algunos mexicanos quedaron “del otro lado”. Sin embargo, el fenómeno de la migración real inició más adelante. Primero, con la expansión del ferrocarril en Estados Unidos; posteriormente, en determinadas regiones durante el Porfiriato y, a principios del siglo XX, alentada por la violencia de la Revolución mexicana.⁷

Después vendría la migración masiva cuyas raíces pueden encontrarse en el Programa Bracero y las redes familiares que éste generó a lo largo de décadas.⁸ Así, durante mucho tiempo, la emigración de mexicanos a Estados Unidos fue considerada como fenómeno de carácter temporal. Los trabajadores agrícolas viajaban sin sus familias y regresaban a sus comunidades de origen dos o tres veces al año. El Programa Bracero no contemplaba la adquisición de una residencia permanente ni mucho menos se pensaba en una integración de los mexicanos en las sociedades en las que laboraban. Esta situación continuó incluso después del fin del programa pues, una vez cancelado, la demanda por la mano de obra no disminuyó.⁹

El caso de otras comunidades migrantes en Estados Unidos ha sido diferente. Por ejemplo, cuando la lejanía geográfica de los países de ori-

⁷ Durante el Porfiriato dos fenómenos se conjuntaron para alentar la migración: la gran demanda de mano de obra generada por el proceso de expansión industrial de Estados Unidos y la crisis del sector agrícola en México que dejó a muchos campesinos sin trabajo.

⁸ Marc R. Rosenblum, William A. Kandel, Clare Ribando Seelke y Ruth Ellen Wasem, *Mexican Migration to the United States: Policy and Trends*, Washington, D. C., Congressional Research Service (CRS Report for Congress, R42560), 2012, disponible en <http://fas.org/sgp/crs/row/R42560.pdf> (fecha de consulta: 20 de abril de 2016).

⁹ *Ibid.*, pp. 7-8.

gen es mucha, la intención de emigrar suele acompañarse de la idea de establecerse de manera permanente en el nuevo país de residencia. Esto propicia que los migrantes fijen como meta su integración a la sociedad de destino, esforzándose por adquirir la nueva lengua y, a la larga, la ciudadanía. Es decir, hay un incentivo para buscar la situación jurídica que les permita gozar de la mayoría de los derechos y privilegios que reserva la ley en su nuevo hogar. Esto no ocurre —al menos no con la misma urgencia— cuando la migración es circular, como fue durante mucho tiempo el flujo migratorio entre México y Estados Unidos.

Múltiples factores cambiaron el dinamismo tradicional de la migración mexicana a lo largo del tiempo. Por una parte, el endurecimiento de las políticas migratorias durante los años ochenta y noventa del siglo pasado —incluido el fortalecimiento de la vigilancia en la franja fronteriza por parte de las autoridades migratorias estadounidenses— interrumpió el ciclo habitual de ingreso y retorno anual de los trabajadores migrantes. Ante el riesgo de no poder cruzar de nueva cuenta para la próxima cosecha, los migrantes indocumentados optaron simplemente por permanecer en Estados Unidos hasta el nuevo ciclo agrícola.¹⁰

En segundo lugar, la continua mecanización de algunos procesos y los cambios en la producción y sustitución de cultivos ocasionaron que el sector agrícola estadounidense comenzara a disminuir su demanda habitual por mano de obra. Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la importación de hortalizas como lechugas, zanahorias, tomates y cebollas irónicamente desplazó a un importante número de trabajadores, en su mayoría mexicanos.¹¹ A la par de estos cambios estructurales en la agricultura estadounidense, el sector de servicios de la economía de aquel país experimentó un auge sin precedentes e incrementó de manera exponencial su oferta de empleos, la mayoría, de

¹⁰ Francis Mestries, “Los migrantes de retorno ante un futuro incierto”, en *Sociológica*, año 28, núm. 28, enero-abril de 2013, pp. 172-173.

¹¹ Linda Calvin, “US Produce Imports from Mexico”, en <http://migrationfiles.ucdavis.edu/uploads/cf/files/calvin.pdf> (fecha de consulta: 21 de abril de 2016).

baja especialización.¹² A diferencia de los anteriores, sin embargo, estos empleos no eran cíclicos, ni de temporada, por lo que la demanda de trabajadores era constante durante todo el año y así también el incentivo para quedarse del otro lado de la frontera de manera permanente.

Todo esto condujo a un incremento de las comunidades mexicanas en Estados Unidos. Antes de 1970 alrededor de cinco millones de mexicanos vivían en Estados Unidos, de los cuales 760 000 habían nacido en México.¹³ Tan sólo cuatro décadas más tarde, hacia el año 2010, este número se multiplicó por seis. Estas comunidades incluyen a mexicanos nacidos en México que son residentes, ciudadanos naturalizados, nacionales indocumentados y mexicanos de segunda y tercera generación. Como se apuntó más arriba, según las estimaciones de 2012, el total de mexicanos en Estados Unidos ascendió a poco más de treinta y cuatro millones de personas.¹⁴

También su distribución geográfica se modificó. Diversos estudios coinciden en que hasta la década de los noventa alrededor de noventa por ciento de la población de origen mexicano se concentraba en los estados de California, Texas, Nuevo México, Nevada y Arizona.¹⁵ Hoy en día la situación ha cambiado y en los 50 estados de la Unión Americana hay presencia o registro de comunidades mexicanas.

Desarrollos institucionales para la atención de las comunidades mexicanas en el exterior

Fueron precisamente los cambios en la dinámica del fenómeno migratorio y los cambios demográficos que trajo consigo lo que llevó en 1990

¹² Julie Hatch y Angela Clinton, "Job Growth in the 1990s: A Retrospect", en *Monthly Labor Review*, vol. 123, núm. 12, diciembre de 2000, pp. 3-6.

¹³ Aaron Terrazas, "Mexican Immigrants in the United States", en Migration Policy Institute, 22 de febrero de 2010, en <http://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states-0> (fecha de consulta: 20 de abril de 2016).

¹⁴ United States Census Bureau, American Community Survey 2012.

¹⁵ *Idem*.

al gobierno de México a prestar una mayor atención a las comunidades mexicanas en Estados Unidos. En ese año, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) estableció el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME). El propósito principal de este programa fue desarrollar un instrumento de política exterior que permitiera al gobierno conocer y acercarse a las comunidades de mexicanos y de origen mexicano con el objetivo de defender tanto los intereses de esas comunidades como los de México. Se trataba de articular políticas para migrantes que ya no regresaban, que se asentaban indefinidamente en sus sociedades de destino y que para subsistir y salir adelante requerían de una atención especializada a largo plazo.

En el año 2003, por decreto presidencial, este programa se transformó en el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) que, como órgano desconcentrado de la SRE, tiene el mandato de 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 con las sociedades en las que residen y se desenvuelven.¹⁶

Desde su inicio, el PCME puso en marcha acciones que permitieran identificar y conocer a la comunidad mexicana en Estados Unidos, fortalecer sus lazos de unión y los vínculos con sus raíces. El principal objetivo de los departamentos de asuntos comunitarios, creados en todos los consulados de México por el PCME, fue el de estimular la organización comunitaria, esto es, identificar líderes y clubes de oriundos para ponerlos en contacto con las autoridades de sus comunidades de origen. El PCME comenzó a desvelar un universo prácticamente desconocido en la mayor parte de México:

¹⁶ 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. El decreto sufrió una enmienda por la cual se incorpora el mandato de procurar los vínculos de la comunidad mexicana en el exterior con sus comunidades de origen. Véase 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.

la organización comunitaria de base. Este nuevo acercamiento permitió al gobierno de México conocer a fondo no sólo las características, sino también las necesidades más apremiantes de las comunidades mexicanas.

El arraigo a sus costumbres y tradiciones, así como la necesidad de identificarse con su país de origen, suele ser una de las características comunes de todo tipo de diáspora en el mundo. El caso de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos no ha sido la excepción. Por medio de redes sociales y clubes de oriundos, la diáspora mexicana ha satisfecho esta necesidad identitaria. En este sentido, los lazos y el reconocimiento oficial por parte de las autoridades de su país de origen ha sido cada vez más claro desde la creación del PCME. Este vínculo es esencial no sólo porque otorga un sentido de identidad a la diáspora, sino también porque fortalece los vínculos con sus comunidades de origen y permite contribuir a atender sus necesidades de desarrollo y progreso económico.

De esta forma, el mandato otorgado al PCME, y posteriormente al IME, promueve la vinculación de estas comunidades con México, así como su desarrollo en materias de salud, educación, deporte, cultura, desarrollo económico y organización comunitaria. Los esquemas que ha desarrollado el Estado mexicano para atender todos estos aspectos de la vida comunitaria han sido innovadores y, de hecho, marcan un hito internacional en materia de políticas públicas. Por ejemplo, otra característica de la política exterior mexicana en esta materia es la búsqueda de aliados gubernamentales y sociales con los cuales se producen sinergias y se ponen en práctica iniciativas novedosas. En efecto, el cumplimiento de las tareas y las acciones a favor de la diáspora ha sido posible por medio del reconocimiento transnacional del problema migratorio y de la búsqueda y el establecimiento de alianzas estratégicas con diferentes actores institucionales mexicanos y estadounidenses. A partir de sus relaciones y recursos, los socios han contribuido de manera importante a producir soluciones prácticas que mejoran las condiciones de los inmigrantes mexicanos en todos los ámbitos.

Lo anterior ha sido muy claro en el terreno educativo. A diferencia de otras diásporas, la comunidad mexicana en Estados Unidos se caracteriza hoy en día por tener un nivel educativo sumamente polarizado. Por un

lado, posee en promedio bajos índices de escolaridad y un alto índice de analfabetismo.¹⁷ Por el otro, un creciente porcentaje de la migración mexicana a Estados Unidos cuenta actualmente con estudios de posgrado.¹⁸

El bajo índice promedio de escolaridad no es motivo de asombro, ya que la mayor parte de la diáspora mexicana en Estados Unidos proviene de los estratos más bajos de la población rural en México, donde las oportunidades de acceso a la educación formal han sido limitadas. De manera tradicional, esta condición ha marginado a los migrantes mexicanos y a sus familias, excluyéndolos del desarrollo. Este nivel educativo no les permite el acceso a empleos calificados y mejores remuneraciones, lo que los destina a un círculo vicioso de pobreza y obstaculiza sus posibilidades de movilidad social. Al mismo tiempo, en 2013, México ocupó la quinta posición como el país con el mayor número de connacionales con posgrado en Estados Unidos.¹⁹

El reconocimiento de esta dualidad ha llevado a la creación de programas sugeridos muchas veces por la propia población migrante, operados por el IME mediante la red consular y dirigidos, específicamente, a cada uno de estos segmentos de la población. Así, gracias a los socios o *partners* en el ámbito educativo, el programa Plazas Comunitarias, diseñado en colaboración con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), ha logrado alfabetizar y otorgar certificados de primaria, secundaria y *high school* a más de cuatrocientos mil connacionales a lo largo de 15 años de operación, es decir, entre 2000 y 2015.

Por lo que respecta al ámbito de la salud, según estudios y estadísticas de las autoridades sanitarias de Estados Unidos, en comparación con otros grupos étnicos, la población de origen mexicano ha presentado en forma acostumbrada los índices más bajos de personas que utilizan servicios

¹⁷ INEA, “Apoyan campaña INEA consulados y organizaciones de connacionales en EU”, 20 de noviembre de 2014, en http://www.inea.gob.mx/boletines/admin/view/detalleBoletines_sp_conevyt.php?id_boletin=839 (fecha de consulta: 20 de abril de 2016).

¹⁸ Raúl Delgado Wise (coord.), *La migración altamente calificada: elementos para una política nacional de ciencia y tecnología. Informe técnico*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/MOST-UNESCO, 2015.

¹⁹ *Idem.*

médicos y que no cuentan con seguro médico.²⁰ La atención oportuna a la salud resulta particularmente crítica en la niñez y en la adolescencia, toda vez que los problemas asociados a la ausencia de un diagnóstico o a la atención oportuna de una enfermedad en estas etapas del ciclo de vida pueden tener implicaciones para el resto de la vida.²¹

Con base en lo anterior, el IME, en estrecha coordinación y con recursos de la Secretaría de Salud, creó el programa Ventanillas de Salud, cuyo objetivo es facilitar el acceso de los inmigrantes mexicanos a este tipo de servicios y, al mismo tiempo, generar una cultura de prevención e información. Este programa se promueve en las 50 representaciones consulares de México en Estados Unidos con la colaboración de agencias especializadas privadas locales. Según registro de la SRE, en el año 2014 el programa Ventanillas de Salud atendió a casi 1.5 millones de personas.

Por lo que corresponde al vínculo y el apoyo a las organizaciones comunitarias, la relación con los líderes de las comunidades mexicanas se ha consolidado e institucionalizado mediante la creación del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (CCIME). Éste es un órgano de asesoría y consulta, integrado por mexicanos, cuyo mandato es analizar los problemas, los retos y las oportunidades de las comunidades en el extranjero, con el fin de proponer al gobierno de México acciones tendientes a elevar su nivel de vida y mejorar sus vínculos con el país. Este esquema de cooperación propuesto por el Estado mexicano, que recientemente pasó por un proceso de reestructuración y mejora, además de ser de gran utilidad para la planeación y formulación de políticas públicas, sirve para atender las necesidades de las distintas comunidades mexicanas en Estados Unidos con la participación directa de todos sus miembros.

En las primeras cuatro generaciones del CCIME coincidieron los representantes de las principales organizaciones latinas, junto con los líderes de

²⁰ Conapo, *Migración y salud: los hijos de migrantes mexicanos en Estados Unidos*, México, Conapo, 2009, p. 22, disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Migracion_y_salud_Los_hijos_de_migrantes_mexicanos_en_Estados_Unidos (fecha de consulta: 20 de abril de 2016).

²¹ *Ibid.*, p. 45.

las más importantes organizaciones de migrantes de primera generación. La oportunidad que este órgano ofrecía a unos y a otros de conocerse e intercambiar puntos de vista fue sumamente valiosa. La red creada generó una sensación de representatividad política en el exterior.

Algunos de los programas que resultaron del trabajo de las primeras cuatro generaciones del CCIME son el programa IME-Becas, la ampliación de la Semana Binacional de Salud y de las Ventanillas de Salud a todos los consulados en América del Norte, así como programas de capacitación de maestros mexicanos para hacer frente al retorno de niños a México. En 2013, la cuarta generación de consejeros del CCIME recomendó iniciar un proceso de reflexión, evaluación y diagnóstico en torno a las fortalezas y debilidades del propio Consejo, para lo cual planteó un nuevo modelo que permite instrumentar proyectos locales y regionales.

Durante las primeras cuatro generaciones del CCIME, la mayoría de los 126 consejeros eran electos en las 56 circunscripciones consulares en Estados Unidos y Canadá. Concebido como el puente de entendimiento y diálogo entre los mexicanos en el exterior, sus comunidades de origen y las instituciones de México, desde 2015 el proceso de conformación del Consejo está enfocado, principalmente, a la presentación de proyectos en favor de la comunidad mexicana en Estados Unidos y Canadá. Cada año, cualquier persona interesada en formar parte del Consejo debe presentar un proyecto específico al consulado más cercano. A partir de estos proyectos, cada representación consular en América del Norte propone al IME la designación de hasta siete consejeros locales por un periodo de dos años.

La transición de modelo en el Consejo Consultivo ha sido bien aceptada por las circunscripciones consulares y, en todo caso, tiende a evolucionar en la misma medida en que lo hacen las formas de organización comunitaria.

Nuevos desafíos en la atención a las comunidades mexicanas en Estados Unidos

A más de veinticuatro años de procurar una debida atención a las necesidades y los intereses de las comunidades mexicanas en el extranjero, es

posible identificar un número importante de logros, pero también muchos retos. Las acciones y actividades que las instituciones mexicanas han llevado a cabo durante este periodo indudablemente han impactado de manera importante en la calidad de vida de los mexicanos en Estados Unidos, en particular en aquellos inmigrantes de primera generación que han sido hasta ahora los principales destinatarios de las políticas de apoyo comunitario. Las acciones para la integración de las comunidades mexicanas a las sociedades donde residen han facilitado el aprovechamiento de servicios sociales locales, financieros, educativos y de salud; las mismas representan un éxito colaborativo, tanto de las agencias e instituciones del gobierno de México, como de las agencias e instituciones públicas y privadas de Estados Unidos.

De igual forma, han sido exitosos la creación y el fortalecimiento de los vínculos con sus comunidades de origen durante este periodo. Los programas diseñados por las dependencias e instituciones del Estado mexicano, difundidos y ejecutados, en su inicio por medio del PCME y posteriormente por el IME, como el Programa 3×1, Remesas Productivas, Paisano Invierte en tu Tierra, Inclusión Financiera para Migrantes, México Emprende para Migrantes y Tu Vivienda en México, entre otros, han coadyuvado al bienestar y desarrollo económico de las comunidades expulsoras de migrantes. De hecho, la Organización de los Estados Americanos (OEA) otorgó al IME un reconocimiento como finalista del Premio a la Innovación en la Gestión Pública por su programa Semana de Educación Financiera para migrantes en América del Norte, que impacta a medio millón de personas anualmente.²²

En el marco del Programa 3×1, la inversión de clubes de oriundos en colaboración con los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal— sigue siendo significativa en diversos municipios. De igual forma, según datos del Banco de México, el monto de las remesas familiares re-

²² “La OEA entrega reconocimiento a IME por el proyecto ‘Semana de Educación Financiera (SEF)’ para mexicanos en el exterior”, en *Boletín Lazos*, núm. 1623, 3 de febrero de 2016, en <http://www.ime.gob.mx/images/stories/lazos/2015/boletines/1623.htm> (fecha de consulta: 20 de abril de 2016).

cibidas de Estados Unidos tan sólo en 2014 fue de 23 607 millones de dólares, cifra 7.8% mayor a la registrada en 2013.²³

Ahora bien, como toda política pública, el apoyo a las comunidades mexicanas en Estados Unidos debe adaptarse ante la evolución de las variables sociales, económicas y demográficas que inciden en la condición de vida de nuestros connacionales. En este sentido, el dato más relevante de los últimos tiempos es que a partir del año 2009 se ha registrado una tasa de migración neta negativa, aparejada —entre otras cosas— a la aparición de un fenómeno masivo y sin precedentes de migrantes de retorno.²⁴

Aunado a lo anterior, es importante tener en cuenta que los mexicanos de segunda y tercera generación que viven en Estados Unidos hoy en día duplican las cifras de inmigrantes de primera generación. Ello se debe a que la población de origen mexicano registra altas tasas de natalidad y mantiene índices de crecimiento más elevados que los inmigrantes nacidos en México.

Ante esta nueva realidad, es importante preguntarse si los programas y las acciones concebidos para una población de inmigrantes de primera generación nacidos en México, por lo general de bajos recursos, con índices de educación inferiores al resto de la población estadounidense y mayoritariamente indocumentados, son igualmente útiles para satisfacer las necesidades de los connacionales de segunda y tercera generación que, aunque descendientes de mexicanos, son considerados ciudadanos estadounidenses.

²³ Banco de México, *La balanza de pagos en 2014*, México, Banco de México, 2015, en <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/sector-externo/balanza-de-pagos/%7BAEE2CBD4-2C71-DA27-336B-8F558037ED1E%7D.pdf> (fecha de consulta: 2 de julio de 2015).

²⁴ Los factores que explican este fenómeno no son sorprendentes y eran predecibles ya desde unos años atrás: la aplicación estricta de controles en la frontera México-Estados Unidos, el aumento del número de deportaciones y las necesidades de reunificación familiar, la disminución del crecimiento económico y, por ende, una menor oferta de empleos debido a la desaceleración de la economía estadounidense. 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: 5 de marzo de 2016).

Lo cierto es que si bien los orígenes humildes de sus padres los colocan en desventaja en términos económicos y sociales frente a otros ciudadanos de Estados Unidos, también es cierto que los rezagos escolares y los obstáculos de idioma y asimilación cultural son fácilmente superados. Un estudio del Pew Research Center encontró que los inmigrantes de segunda generación tenían un ingreso promedio 35% superior al de sus padres. Asimismo, en lo que se refiere a índices de vivienda propia, éstos son 30% superiores en los connacionales de segunda generación. De igual forma, los índices de pobreza disminuyeron de 18% a 11% entre la primera y la segunda generación de migrantes, y el índice de graduados universitarios entre los estudiantes de segunda generación fue superior en cinco puntos, por arriba de la media de la población estadounidense en su conjunto.²⁵

Los mexicanos de segunda y tercera generación, aunque de un mismo origen étnico, representan un grupo con necesidades e intereses distintos a los de primera generación. Los esfuerzos para ayudar a estos últimos a alcanzar una integración exitosa a la sociedad estadounidense son necesarios. Por este motivo y, en un hecho sin precedentes, el gobierno mexicano lleva a cabo desde el año 2015 un esfuerzo importante para promover la tramitación de la ciudadanía estadounidense entre los mexicanos elegibles para hacerlo. El objetivo es claro: tratar de cerrar la brecha entre los derechos de quienes tienen la calidad de migrantes y los de quienes obtienen el estatus de ciudadanos.

El marco normativo mexicano protege a los hijos de los migrantes mexicanos que nacen en el extranjero al reconocerlos como ciudadanos por nacimiento. Aun cuando muchos de ellos heredan de sus padres la costumbre y el empeño por mantenerse cerca del país de sus ancestros, los lazos que los vinculan con México son cada vez más tenues. La misión dual del IME hoy en día es la de fomentar la integración de los migrantes a la sociedad estadounidense y, a la vez, encontrar mecanismos para fortalecer los lazos de estas personas con México.

²⁵ Pew Research Center, "Second Generation Americans: A Portrait of Adult Children of Immigrants", en Pew Research Center, 7 de febrero de 2013, en <http://www.pewsocialtrends.org/2013/02/07/second-generation-americans/> (fecha de consulta: 7 de febrero de 2014).

En este sentido, la tarea se debe orientar a propiciar que los mexicanos de segunda y tercera generación mantengan los vínculos con México más allá de los lazos familiares directos. El objetivo es avanzar en una agenda compartida en la que el Estado logre canalizar recursos y talento para estimular y propiciar el desarrollo del país, a la par de alcanzar objetivos políticos nacionales. Un ejemplo ilustrativo de este tipo de acciones es la creación de la Red Global de Mexicanos Altamente Calificados en el Exterior (antes llamada Red de Talentos Mexicanos en el Exterior), desarrollada en 2005 por la Cancillería mexicana a través del IME y, en algunas etapas, por el Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (Conacyt) y la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (Fumec).

El propósito de este programa, desde sus orígenes, ha sido coadyuvar a que las diásporas mexicanas altamente calificadas que se encuentran vinculadas a negocios o sectores que generan alto valor agregado en sus lugares de residencia puedan contribuir a una mejor inserción de México en la economía global, en particular, en la llamada *economía del conocimiento*. Actualmente la red cuenta con 47 capítulos alrededor del mundo y 22 de ellos se encuentran en Estados Unidos.

Ante esta nueva realidad, el Estado mexicano debe ser capaz de aprovechar el capital político que le representan los lazos con la diáspora de segunda y tercera generación. Con una representación cada día mayor en las esferas políticas del gobierno de Estados Unidos, la diáspora mexicana puede ayudar al avance de los intereses nacionales sirviendo como un efectivo interlocutor entre ambos gobiernos. Con su voz, voto e influencia económica, la diáspora mexicana de segunda y tercera generación podría influir en la formulación de políticas que tengan una repercusión importante para México. Muchas de las decisiones políticas de antaño —como, por ejemplo, la falta de implementación de las disposiciones del TLCAN respecto a los permisos del transporte de carga para circular en carreteras estadounidenses, o las iniciativas y leyes antinmigrantes que tienden a excluir a los miembros de las comunidades mexicanas del goce de derechos básicos como la libertad de tránsito o el acceso a servicios de educación y salud— serían más improbables ante la existencia de electorados grandes de origen mexicano.

Conclusión

En el mundo, México es reconocido ampliamente como referente y modelo en la formulación y la ejecución de políticas a favor de su diáspora. Los programas de educación, salud, promoción de la cultura, organización comunitaria y los esfuerzos por fortalecer los vínculos entre sus connacionales y sus lugares de origen son con frecuencia replicados por otros países que también poseen un número importante de comunidades de connacionales en el extranjero.

Durante todo este tiempo no siempre ha sido fácil medir el éxito o el impacto de los programas y las acciones realizadas. Lo que sí ha quedado claro es que, según los testimonios de los propios beneficiarios, los programas y las acciones implementadas por las autoridades mexicanas y otros socios han contribuido a la integración efectiva de los migrantes mexicanos en las sociedades de destino, a la vez que mantienen los vínculos con sus comunidades de origen.²⁶

Como ya se mencionó, estas funciones del Estado mexicano han ido más allá de la eficiente protección y asistencia consular que dictan los acuerdos y las convenciones internacionales en la materia. En realidad se ha tratado de una serie de esfuerzos colaborativos que han procurado incluir a varios actores interesados, no sólo del país de origen, sino también de las sociedades receptoras.

El interés del Estado mexicano por desarrollar estas políticas responde a un reconocimiento pragmático de las oportunidades que representa el fenómeno migratorio tanto para el desarrollo del país como para el bienestar de la nación mexicana, donde quiera que ésta se encuentre. Debe destacarse que, precisamente porque se reconoce la valía del capital político y económico que representa la diáspora en el diseño de las políticas comunitarias ejecutadas por el IME, se ha escuchado y tenido muy en cuenta la opinión de la propias comunidades. Éstas participan e influyen en la

²⁶ IME-Becas, "Video 1. Testimonial Programa IME Becas 2013-2014 Consulmex El Paso", en YouTube, 8 de noviembre de 2013, en <http://www.youtube.com/watch?v=qGbXChXcglk> (fecha de consulta: 20 de abril de 2016).

planeación y el desarrollo de iniciativas mediante consejos y recomendaciones, así como en la puesta en marcha de las mismas.

A pesar de todo lo que se ha hecho, es necesario reconocer que las nuevas realidades y las dinámicas del fenómeno migratorio exigen una constante actualización de programas y replanteamiento de objetivos. En todo el mundo, las relaciones Estado-díaspóra han cambiado sustancialmente a lo largo del tiempo y, en la economía globalizada de principios de milenio, el ritmo de estos cambios se ha acelerado en forma vertiginosa. Como se sostiene en este artículo, la siguiente frontera para México es generar políticas de apoyo y vinculación con los mexicanos de segunda y tercera generación que viven allende las fronteras, que se les vincule a nuestro país y, al mismo tiempo, se generen lazos en beneficio de los que viven en territorio nacional.

Corresponde al gobierno encabezado por el presidente Enrique Peña Nieto, el cual asume su responsabilidad global con la coordinación operativa de la secretaria de Relaciones Exteriores, Claudia Ruiz Massieu, seguir trabajando eficazmente y responder de manera adecuada a los nuevos retos y desafíos en la atención a las comunidades de mexicanos en el exterior por medio de la red consular y el trabajo del Servicio Exterior Mexicano.

Es tiempo de analizar con objetividad todas las variables que moldean el fenómeno migratorio, romper paradigmas e incluso creencias populares al sur y al norte, colocar migrante como sujeto de derechos, pero también como catalizador del desarrollo en ambos lados de la frontera.