

La diplomacia consular mexicana frente a la migración indígena: una agenda pendiente

Mexican Consular Diplomacy and Indigenous Migration: A Pending Agenda

Alexandra Délano

Profesora asistente de Estudios Globales, The New School
delanoa@newschool.edu

Carlos Yescas

Candidato a doctor en Política, The New School
yesc566@newschool.edu



Resumen:

Este ensayo analiza los factores que han influido en las políticas de atención a las comunidades indígenas en el exterior del gobierno mexicano, así como los alcances y límites de los programas que se han establecido recientemente en relación con este tema.



Abstract:

This essay examines the factors that have influenced the Mexican government's policies focused on the needs of indigenous communities abroad, as well as the potential outcomes and limitations of recent programs that have been established in relation to this issue.



Palabras clave:

Indígenas, migración, indígenas migrantes, diáspora, protección consular, Instituto de los Mexicanos en el Exterior.



Key words:

Indigenous peoples, migration, indigenous migration, diaspora, consular protection, Institute of Mexicans Abroad.

La diplomacia consular mexicana frente a la migración indígena: una agenda pendiente¹

Alexandra Délano y Carlos Yescas

En 2009, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) anunció la creación del *Directorio de hablantes de lenguas nacionales de apoyo consular* y convocó a los hablantes de lenguas indígenas residentes en Estados Unidos a inscribirse en este directorio por medio del consulado más cercano. El objetivo principal era identificar intérpretes para apoyar las labores de protección consular, así como ubicar y acercarse a las comunidades indígenas en Estados Unidos. Por primera vez, el gobierno mexicano reconocía abiertamente la necesidad de crear programas específicos para atender las necesidades de sus migrantes indígenas y desarrollar una relación más cercana con estas comunidades asentadas a lo largo del territorio estadounidense.

Estos programas forman parte de un proceso de acercamiento con la diáspora mexicana, cuyos orígenes empezaron a trazarse en 1990 con el Programa de Acercamiento con las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME), que en 2003 se integró al Instituto de los Mexicanos en

¹ Parte de este trabajo se presentó en la conferencia anual de The Latin American Studies Association (LASA) Washington D. C., 31 de mayo de 2013, y en la “Second Conference on Ethnicity, Race and Indigenous Peoples in Latin America and the Caribbean”, San Diego, Universidad de California, San Diego (UCSD), 4 de noviembre de 2011. Agradecemos los valiosos comentarios de quienes leyeron versiones preliminares de este texto, en especial a Jonathan Fox, Lynn Stephen y Laura Velasco.

el Exterior (IME). En las últimas dos décadas el gobierno mexicano ha expandido los servicios que ofrece a los migrantes en Estados Unidos, tanto en términos de protección consular como de atención social y vinculación con las comunidades, incluyendo servicios en áreas de educación, salud y educación financiera, así como el desarrollo de liderazgos.

Aunque históricamente la protección consular ha sido el área prioritaria de la Cancillería en términos de personal y recursos, dadas las características y necesidades de la población mexicana en Estados Unidos, sobre todo en un contexto de mayor discriminación y leyes restrictivas, desde mediados de la década de los noventa, las estrategias de protección y vinculación con la diáspora se consideran cada vez más como complementarias. Los servicios de educación y salud que se ofrecen por medio de los consulados y las agencias socias, por ejemplo, son programas que pueden definirse dentro de un esquema de protección preventiva. Aprender a leer y escribir o tener un mayor nivel educativo por medio de los programas de educación para adultos que se ofrecen en las 375 Plazas Comunitarias en Estados Unidos pueden ayudar a la población migrante a aprender inglés, tener una mejor comprensión de las leyes estadounidenses, defender sus derechos y mejorar el desempeño escolar de sus hijos para evitar la deserción escolar y las actividades delictivas. Los programas de salud preventiva que se ofrecen por medio de las Ventanillas de Salud en cada consulado buscan evitar que los migrantes recurran a servicios de emergencia y tengan información para prevenir las enfermedades y causas de muerte más comunes dentro de la comunidad. Estos programas han crecido de manera significativa en los últimos años; anualmente se atienden a más de treinta y cinco mil personas en las Plazas Comunitarias y a cerca de 1.7 millones en las Ventanillas de Salud. Sin embargo, en su diseño e implementación, estos programas están planteados de manera general para el grueso de la población migrante, sin incluir de manera específica las necesidades o características de grupos considerados especialmente vulnerables dentro del contexto migratorio, como es el caso de los indígenas.

El número de casos en los que indígenas migrantes requieren atención consular en Estados Unidos ha aumentado de manera proporcional al incre-

mento del flujo migratorio de estos grupos. Aunque no hay cifras exactas y los criterios para identificar a esta población (ya sea por autoidentificación o por idioma) son limitados, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) estimó que en 2010 la población de mexicanos indígenas era de 14 millones, de los cuales dos millones residían en el extranjero (lo que correspondería a aproximadamente dieciocho por ciento del total de la población mexicana migrante en Estados Unidos).² La mayoría de los casos de protección consular relacionados con indígenas migrantes tienen que ver con arrestos, casos de separación familiar y deportaciones, muchas veces de manera injustificada o sin haber obtenido apoyo consular a tiempo, lo cual se debe en gran parte a la falta de traductores de lenguas indígenas, la discriminación en contra de estos grupos y la falta de conocimiento o aceptación de sus usos y costumbres. Para la población migrante en general ha habido un creciente apoyo del gobierno para desarrollar liderazgos dentro de la comunidad y establecer un diálogo directo entre ésta y las autoridades mexicanas, con el objetivo de diseñar programas y estrategias adecuados a las necesidades y demandas de cada grupo. Sin embargo, en el caso de los indígenas migrantes, en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y en los consulados generalmente ha predominado una visión enfocada a la protección consular. Con contadas excepciones, como el caso de California en donde las comunidades indígenas tienen una larga tradición de organización, los procesos de diálogo y vinculación entre instituciones del gobierno y los indígenas migrantes desde una perspectiva política, económica, social o cultural han sido sumamente limitados.

Este ensayo analiza los factores que han influido en las políticas de atención a las comunidades indígenas en el exterior, así como los alcances y límites de los programas que se han creado recientemente en relación con este tema dentro de la SRE, los consulados y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). Por medio de entrevistas con funcionarios del gobierno

² Silvia Hernández, "Imparable, migración indígena", *El Universal*, 18 de noviembre de 2010, en <http://www.eluniversal.com.mx/estados/78675.html> (fecha de consulta: 24 de junio de 2014).

mexicano, en Estados Unidos y en México,³ identificamos un avance importante en cuanto al reconocimiento de la importancia y complejidad del tema de la migración indígena y la necesidad de atenderlo. Sin embargo, nuestra investigación nos permite ver que aún hay serias limitaciones en cuanto a recursos y conocimiento de las comunidades indígenas migrantes en Estados Unidos para poder establecer un diálogo con ellas, reconocer su capacidad de agencia y atender sus necesidades en forma adecuada, teniendo en cuenta su contexto y características particulares.⁴

La responsabilidad del Estado frente a los migrantes indígenas

La protección de grupos considerados como vulnerables, entre ellos los migrantes y los pueblos indígenas, ha recibido cada vez mayor atención por parte de las instituciones del gobierno de México. En el caso de los migrantes, desde la década de los noventa se han creado programas e instituciones específicas para atender las necesidades de este grupo, dentro y fuera del país, en respuesta a la creciente participación económica y política de estos grupos, particularmente los que viven en Estados Unidos. En el caso de protección a indígenas, los antecedentes del viraje hacia una mayor atención por parte de las instituciones gubernamentales también se remontan a los noventa tras el surgimiento del movimiento zapatista y la creciente demanda por reconocer derechos indígenas en el ámbito nacional.

³ De junio a septiembre de 2011, realizamos 22 entrevistas con los cónsules de protección y los encargados del IME en ocho consulados en Estados Unidos (Nueva York, Filadelfia, Atlanta, Orlando, Oxnard, Fresno, Portland y Chicago), y con los encargados del diseño e implementación del *Directorio de hablantes de lenguas indígenas* en la SRE y en el INALI. Ocho entrevistas se realizaron en persona y las demás vía telefónica.

⁴ A fin de conocer la perspectiva de las comunidades indígenas sobre la relación con el gobierno desde una perspectiva transnacional, es necesario que una segunda etapa de esta investigación se extienda a entrevistas y visitas a comunidades indígenas migrantes, y con organizaciones y grupos que trabajan en la protección de los derechos de grupos indígenas. Sin embargo, nuestro análisis inicia con el enfoque en las instituciones y prácticas del Estado, para entender los alcances y límites de los enfoques y las estrategias que se han desarrollado desde la perspectiva del gobierno.

A su vez, la entrada en vigor del TLCAN en 1994 tuvo un efecto en el aumento de la migración interna de poblaciones rurales a la ciudad, y del sur al norte del país, sobre todo, de campesinos y sus familias, de la que pronto las comunidades indígenas empezaron a formar parte.⁵ Sin embargo, la migración indígena hacia Estados Unidos no es un fenómeno nuevo y, al igual que otras migraciones, no tiene que ver sólo con vulnerabilidad sino con agencia en términos de búsqueda de mejores oportunidades de empleo, asentamiento o reunificación familiar.⁶ Grupos de purépechas, mixtecos, zapotecos y nahuas han migrado en busca de empleo al menos desde el periodo del Programa Bracero (1942-1964).⁷

Ante el aumento de los flujos migratorios a mediados de los noventa, y el endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos que derivaron en un mayor número de detenciones y muertes en la frontera, el gobierno mexicano se vio obligado a rediseñar su estrategia de apoyo a migrantes, y extendió sus acciones de promoción y protección consular en el extranjero, incluyendo el acercamiento a las comunidades mexicanas con un enfoque de empoderamiento, la vinculación con organizaciones no gubernamentales y grupos comunitarios en Estados Unidos para cabildear a favor de objetivos comunes y apoyar conjuntamente a la comunidad migrante, y en pro de una respuesta más activa a la legislación estadounidense federal, estatal y local relacionada con la migración.⁸

⁵ Wayne A. Cornelius y Philip L. Martin, "The Uncertain Connection: Free Trade and Rural Mexican Migration to the United States", en *International Migration Review*, vol. 27, núm. 3, otoño de 1993, p. 486.

⁶ W. A. Cornelius, David S. Fitzgerald, y Pedro Lewin Fischer (eds.) *Mayan Journeys: The New Migration from Yucatan to the United States*, San Diego, Center for Comparative Immigration Studies-UCSD, 2007.

⁷ J. Fox y Gaspar Rivera-Salgado (eds.), *Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos*, México, LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados/Universidad de California, Santa Cruz/Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 2; Laura Velasco Ortiz, "Migraciones indígenas mexicanas a Estados Unidos: un acercamiento a las entidades transnacionales", en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords.), *Migraciones internacionales*, México, El Colegio de México (Los grandes problemas de México, vol. III), 2010, pp. 325-327.

⁸ Alexandra Délano, *Mexico and Its Diaspora in the United States: Policies of Emigration since 1848*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011.

De manera paralela a estos cambios, en 1992 se reformó el artículo cuarto constitucional para reconocer que México es un país pluriétnico y pluricultural, y garantizar la protección de las lenguas, las culturas y el acceso de los indígenas a la justicia del Estado.⁹ En 2001 se amplió este reconocimiento por medio de la reforma al artículo segundo de la Constitución, y se estableció la necesidad de promover la igualdad de oportunidades para los indígenas y garantizar la protección de sus derechos. Esto incluye el reconocimiento de su autonomía para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos, cultura e identidad, así como el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, teniendo en cuenta sus costumbres y el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. A partir de esta reforma, se crearon la CDI¹⁰ y el INALI.

Las reformas constitucionales e institucionales en México representan un cambio significativo en la redefinición del papel del Estado respecto a la promoción y protección de los derechos de los migrantes y de los indígenas. En este contexto, la SRE, en colaboración con el INALI, lanzó la iniciativa de crear un directorio de hablantes de lenguas indígenas, en 2009, y la Plataforma Especial para Atención de Migrantes Indígenas (PEAMI), en 2010. La PEAMI forma parte de un esfuerzo para identificar, acercarse y proveer de mayor atención a la población indígena mexicana en Estados Unidos. Desde su creación, el programa se ha enfocado principalmente al ámbito de protección consular; de ahí que busque identificar a miembros de comunidades indígenas con el propósito de crear un directorio de traductores para apoyar en cortes y casos de emergencia, dando prioridad a aquellos en los que esta población es vulnerable por diferencias de idioma y costumbres.

Daniel Hernández Joseph, entonces director general de Protección a Mexicanos en el Exterior, opina que los cambios políticos en el ámbito nacional y la atención que se le ha dado al tema en el ámbito interna-

⁹ Esto se debió en parte a la recomendación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que entró en vigor en 1989 (L. Velasco Ortiz, *op. cit.*, p. 322).

¹⁰ El antecedente de esta comisión es el Instituto Nacional Indigenista (INI), creado en 1948.

cional¹¹ influyeron en una nueva visión hacia los indígenas, incluidos los indígenas migrantes¹²:

En México ha habido un cambio de conciencia sobre cómo llevar la gestión de gobierno con relación a las comunidades indígenas. Y eso ha hecho que se cambie un poco la visión de la atención a mexicanos indígenas en el exterior en el sentido de que se les identifica como una población que tiene algunas necesidades que no son iguales que las del común migrante.¹³

La mayoría de los funcionarios consulares entrevistados reconocen que los migrantes indígenas tienen necesidades distintas, pero, a la vez, hay un desconocimiento sobre estas comunidades, desde dónde se encuentran, hasta sus características particulares. En muchos casos se reproducen los estereotipos negativos que existen en el ámbito nacional,¹⁴ como el hecho de asociarlos con la pobreza, el atraso, la ignorancia y la vulnera-

¹¹ Desde el inicio del movimiento por la protección de sus derechos en el marco de la propuesta para la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobada en septiembre de 2007), México apoyó la creación de un grupo de trabajo que produciría la primera versión de la declaración, y se aseguró de contar con representación de alto nivel en estas negociaciones. De 2001 a 2008, Rodolfo Stavenhagen, reconocido sociólogo mexicano, fue el primer relator especial para los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas de la ONU. En 2006, el diplomático mexicano Luis Alfonso de Alba desempeñó un papel clave como presidente del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para que éste adoptara la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la transmitiera a la Asamblea General.

¹² En este sentido, también cabe mencionar la influencia de los trabajos académicos que se han realizado sobre migración indígena. Por ejemplo, Carlos González Gutiérrez, director ejecutivo del IME de 2003 a 2009, explica que el trabajo de J. Fox y G. Rivera-Salgado, especialmente el libro *Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos*, y el activismo de ambos académicos en cuanto a la creación de vínculos entre académicos, líderes migrantes, la comunidad indígena y el gobierno, influyeron enormemente en la atención que se le dio al tema (Entrevista con C. González Gutiérrez, 20 de mayo de 2011). El libro fue traducido al español y la Cámara de Diputados colaboró en la edición en México, e invitó a los autores a presentarlo (J. Fox, comunicación personal, 24 y 29 de agosto de 2011).

¹³ Entrevista con Daniel Hernández Joseph, 27 de julio de 2011.

¹⁴ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Percepción de la imagen del indígena en México. Diagnóstico cualitativo y cuantitativo*, México, CDI, 2006.

bilidad, además de la idea de que tienen una relación de conflicto con las autoridades, o de que son reacios al cambio y se mantienen apartados por decisión propia. Estas percepciones influyen en la baja prioridad que se le da al tema y la falta de inclusión de estos grupos en el diseño de varios de los programas existentes para la población migrante en general.

En las entrevistas realizadas con los funcionarios del gobierno mexicano, en respuesta a la pregunta sobre qué necesidades consideran prioritarias en el caso de los migrantes indígenas, casi todos enfatizaron que estos grupos enfrentan una doble vulnerabilidad por la discriminación en su lugar de origen y en su lugar de residencia (incluida la discriminación por parte de sus propios connacionales en Estados Unidos), así como su marginación y las diferencias culturales. Asimismo, destacaron las dificultades que representa el hecho de que muchas de estas personas sean monolingües en su lengua indígena y no hablen español o inglés dentro de Estados Unidos, y no tengan acceso a intérpretes o traductores, especialmente cuando requieren servicios de salud, en casos de emergencia o cuando tienen contacto con autoridades del gobierno. Varios funcionarios del gobierno mexicano también tenían conocimiento sobre problemas específicos que enfrenta esta comunidad, en especial casos de violencia doméstica que aparecen o se acrecientan como resultado de la migración, casos penales en donde no se reconocen sus usos y costumbres (por ejemplo, con respecto a matrimonios entre menores de edad), o casos en los que el gobierno estadounidense separa a los hijos de los padres y los da en adopción por considerar que los padres no pueden proveer las condiciones adecuadas para mantenerlos.¹⁵ Aunque algunos funcionarios hicie-

¹⁵ Tal fue el caso de Cirila Baltazar Cruz, migrante indígena originaria de Oaxaca, cuya lengua materna es el chatino. Después de dar a luz a su hija el 16 de noviembre de 2008 en el Hospital Singing River the Pascagoula, Misisipi, una intérprete de inglés a español del hospital interrogó a la señora Baltazar sobre sus condiciones de vida e incluso le preguntó si quería dar a su hija en adopción. A pesar de que hablaba poco español (y en entrevistas posteriores afirmó que no entendió lo que la intérprete le preguntaba), a partir del reporte de la intérprete se consideró que el parto (de emergencia) fue un caso de negligencia infantil y que la madre ponía en peligro la vida de su hija al no hablar inglés y vivir en condiciones precarias. La bebé fue enviada a un centro de adopción y tiempo después fue adoptada por una familia estadounidense. Los abogados defensores de la

ron referencia al mayor nivel de organización y contacto transnacional de estos grupos con sus comunidades de origen,¹⁶ en general, el enfoque en el que se basa la atención a estos grupos es el de la protección consular con base en su condición como grupo vulnerable, diferenciado del resto de la población migrante por cuestiones de lenguaje y cultura.

Esta investigación da cuenta de que en los altos niveles del gobierno desde donde se diseñan y ponen en práctica los programas de acercamiento con los migrantes, hay un reconocimiento de la responsabilidad del Estado específicamente con respecto a los migrantes indígenas. Sin embargo, como menciona Østergaard-Nielsen,¹⁷ este reconocimiento no significa que el Estado emisor pueda cumplir con la deseada protección y promoción fuera de sus fronteras, ni implica que exista un acercamiento en donde haya un “diálogo con la diáspora”, como lo llaman Camp y

señora Baltazar acusaron al hospital de violar la ley del Título VI del Acta de Derechos Civiles de 1964 y la Orden Ejecutiva 13166 del año 2000 sobre el derecho de toda persona de tener un intérprete en las cortes y en hospitales. El Centro Binacional para el Desarrollo Indígena Oaxaqueño (CBDIO), brazo del Frente Indígena de Organizaciones Binacionales (FIOB), envió cartas a la corte y, junto con el consulado de México en Nueva Orleans, se logró interponer un recurso de apelación exitoso para que la señora Baltazar contara con un intérprete y un abogado defensor. En febrero de 2010, una corte de apelación le devolvió la custodia de su hija.

¹⁶ Con respecto al papel de las comunidades y el contacto transnacional, el entonces director ejecutivo del IME, Javier Díaz de León, explicó que “las organizaciones indígenas, los mismos migrantes indígenas, se han organizado cada vez más y han sido cada vez más efectivos en reclamar y exigir reivindicaciones. Entonces generan la respuesta por parte de la maquinaria burocrática” (Entrevista con J. Díaz de León, 1 de agosto de 2011). Hernández Joseph expresa una visión similar: “En la medida en que cada vez hay más indígenas universitarios, titulados, conscientes, organizados, que están exigiendo respeto y su derecho a ser quienes son, a participar en la sociedad, y no por ello dejar de ser indígenas. Empezaron a organizarse en California y particularmente mixtecos y zapotecos empezaron a crear organizaciones. Esto hace que ellos mismos estén reclamando un cierto servicio de su gobierno. Nosotros inmediatamente lo detectamos y es por eso que empezamos a hacer los programas” (Entrevista con D. Hernández Joseph, 27 de julio de 2011). El ejemplo más conocido es el del FIOB, que ha tenido una relación cercana con el gobierno, muchas veces gracias al apoyo de académicos activistas migrantes y cónsules comprometidos con la búsqueda de acercamiento con estas comunidades, y también como resultado de la apertura democrática en México, particularmente en el estado de Oaxaca. (Agradecemos a J. Fox por sus sugerencias en este punto.) Aunque la migración indígena se ha extendido a otras regiones de Estados Unidos, la influencia de estos grupos más allá de la costa oeste es limitado.

¹⁷ Eva Østergaard-Nielsen, *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*, Basingstoke, Palgrave, 2003.

Thomas¹⁸ y Mullings,¹⁹ ajeno a las ideologías y las prácticas que producen o reproducen diferencias y desigualdades entre individuos y comunidades.

A continuación analizamos las acciones concretas puestas en práctica para lograr un mayor acercamiento con la población indígena migrante, a partir del momento en que surgió la idea de crear un directorio de hablantes de lenguas indígenas para la red consular. Identificamos ejemplos en los que este “diálogo con la diáspora” de migrantes indígenas mexicanos es asimétrico, en cuanto a su inclusión en los programas de vinculación con la diáspora existente, y está orientado más hacia la protección consular que al desarrollo comunitario.

Logros y retos del acercamiento entre el gobierno y los indígenas migrantes

El 16 de abril de 2009 el IME envió un comunicado especial a los más de doce mil quinientos suscriptores del boletín electrónico *Lazos*, titulado “¿Hablas alguna lengua indígena de México?” Por medio del mensaje se invitaba a mexicanos hablantes de lenguas indígenas, residentes en Estados Unidos, a formar parte del *Directorio de hablantes de lenguas nacionales de apoyo consular* por medio de un registro en el consulado. Según el comunicado, “la valiosa colaboración de los paisanos” en esta iniciativa permitiría: a) localizar a traductores “para atender de manera efectiva y rápida a los connacionales que hablen lenguas indígenas”; b) ubicar a grupos indígenas en las circunscripciones consulares “para brindarles mejores servicios de protección y documentación”, y c) planear “actividades comunitarias”.²⁰

¹⁸ Tina Campt, y Deborah A. Thomas, “Gendering Diaspora: Transnational Feminism, Diaspora and its Hegemonies”, en *Feminist Review*, vol. 90, núm. 1, octubre de 2008, pp. 1-8.

¹⁹ Beverley Mullings. “Diaspora Strategies, Skilled Migrants and Human Capital Enhancement in Jamaica”, en *Global Networks*, vol. 11, núm. 1, enero de 2011, pp. 24-42.

²⁰ “¿Hablas alguna lengua indígena de México?”, en *Boletín Especial Lazos*, núm. 799, 16 de abril de 2009.

Éste es el primer programa específico de la SRE para atender a migrantes indígenas. Aunque se anunció por medio del IME y en muchos casos los encargados de esta área en cada consulado fueron los responsables de promover y crear el *Directorio*, en realidad fue una iniciativa de la Dirección de Protección. Esta distinción es importante porque explica el hecho de que en la práctica el proyecto se haya enfocado principalmente a la localización de traductores para apoyar en casos de protección consular, y no a los otros dos objetivos de dar servicios o planear actividades comunitarias para estos grupos.

El programa surgió principalmente porque hacia finales de 2008 se identificó un aumento en el número de casos de protección consular en los que migrantes indígenas requerían un intérprete.²¹ María de los Ángeles Gómez, directora de Análisis y Prospectiva de la DGPME, explica que otro cambio fue que los casos que se reportaban específicamente relacionados con indígenas ya no sólo eran casos penales sino también administrativos, por ejemplo, de repatriación de restos, en donde había dificultades para comunicarse con el personal del consulado.²² De ahí empezó a formarse una mayor conciencia acerca de la falta de conocimiento sobre estas comunidades, y la necesidad de desarrollar programas de protección preventiva.²³

Cabe destacar que desde el primer Consejo Consultivo del IME (2003-2005),²⁴ se presentó una recomendación al gobierno sobre el tema de la

²¹ Además de responder a la directiva presidencial de atención a “grupos vulnerables”, Hernández Joseph explica que él tenía una sensibilidad especial y un conocimiento específico sobre el tema indígena, en parte porque su padre había participado en el movimiento indigenista (Entrevista con D. Hernández Joseph, 27 de julio de 2011). Esto influyó en que se le diera más atención al tema dentro de la DGPME. Sin embargo, cuando salió en 2011, el tema dejó de ser prioritario.

²² Entrevista con María de los Ángeles Gómez, 29 de julio de 2011.

²³ Entrevista con Rafael Laveaga, ex director general adjunto de Análisis y Prospectiva Consular, 2 de agosto de 2011.

²⁴ El CCIME está formado por un grupo de aproximadamente ciento veinticinco representantes de las comunidades residentes en Estados Unidos y Canadá. Se reúne con funcionarios del gobierno dos veces al año para emitir recomendaciones en temas relacionados con la migración. Véase “CCIME”, en *www.ime.gob.mx* (fecha de consulta: 8 de febrero de 2014).

migración indígena, solicitando que hubiera “una persona especializada en los dialectos que pueda prestar ayuda”²⁵ para promover el acercamiento de los migrantes indígenas a los consulados.²⁶ Es interesante notar que esta recomendación, presentada en noviembre de 2003, no se reconoce por los funcionarios consulares ni los directivos del IME y de la DGPME como un antecedente del *Directorio*. La recomendación aparece como “atendida”²⁷ dentro del registro del IME, y en el listado de acciones tomadas se explica que fue referida a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

En respuesta al CCIME, la CDI proporcionó detalles sobre el proyecto ¿Qué lengua hablas?, un programa disponible en su portal de Internet que transmite una frase en diferentes lenguas indígenas para que la persona que lo requiera, por encontrarse “en situaciones especiales como estar perdido, enfermo o detenido por alguna autoridad”,²⁸ pueda identificar cuál es la lengua que habla y a partir de ello se le pueda proporcionar un traductor.²⁹ Asimismo, la Comisión señalaba que enviaría copias de su *Directorio de traductores e intérpretes de lenguas indígenas* a los consulados mexicanos.

²⁵ Destaca el uso de la palabra “dialecto”, que se considera un término despectivo para referirse a las lenguas indígenas. Refleja la falta de sensibilidad de los consejeros del IME sobre este tema (agradecemos a J. Fox sus sugerencias sobre este punto).

²⁶ Dentro de los perfiles que hace el IME sobre los consejeros, no hay un indicador que permita saber si algunos de ellos son indígenas. Luisa Medina Mora, directora de coordinación del CCIME, explica que quizás ha habido dos o tres consejeros (de un universo de más de trescientos) que se relacionan de alguna forma con cultura o temas de comunidades indígenas, pero ninguno que se autoidentifique explícitamente como migrante indígena (L. Medina Mora, comunicación personal, 31 de agosto de 2011).

²⁷ Véase IME, “Recomendación del CCIME II.43/POL/SRE-DGPAC/CNDPI, ‘Existen diferentes tipos de indígenas que no se acercan a los consulados por cuestiones de lengua, por lo que se pide que dentro de los consulados haya una persona especializada en los dialectos que pueda prestar ayuda’”, nota informativa, 27 de abril de 2004, disponible en http://www.ime.gob.mx/ccime/IREcomendaciones/cc_ime_ii_43_pol_sre.htm (fecha de consulta: 8 de octubre de 2011).

²⁸ Véase “¿Qué lengua hablas?”, en CDI, 18 de febrero de 2009, en http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=265&Itemid=56 (fecha de consulta: 8 de octubre de 2011).

²⁹ El segundo objetivo del programa es tener un mejor conocimiento de las lenguas indígenas.

El 13 de abril de 2004, Juan Miguel Gutiérrez Tinoco, entonces director general adjunto de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares, también respondió a la recomendación del CCIME:

Quizá sería mejor explorar otro tipo de alternativas antes de considerar decisiones con impacto presupuestal... es importante señalar que, con toda seguridad, al interior de las comunidades indígenas mexicanas que viven en Estados Unidos, existen personas bilingües (español-dialecto, inglés-dialecto) que pudieran auxiliar a los peticionarios cuando requieran algún servicio. En este sentido, una mejor organización comunitaria podría permitir, que cada vez que se presente un caso de esta naturaleza, se avise al Consulado para que, vía DGPAC o Delegaciones de la SRE en México, se contacte al CONADEPI.³⁰

Destaca el hecho de que esta dirección general de protección ya reconocía la posibilidad de que personas bilingües apoyaran en este proceso, y que esto sería más factible en términos presupuestales. En este comunicado también hay un reconocimiento sobre la importancia de una mayor organización comunitaria, aunque se enfoca a la mejora de la atención en cuanto a protección consular, no al empoderamiento de estos grupos o a la búsqueda de soluciones que incluyan la perspectiva de la comunidad.

En los cinco años desde que se hizo esta recomendación hasta la iniciativa del *Directorio*, la CDI y el INALI continuaron enviando materiales a los consulados, incluyendo el *Catálogo de lenguas indígenas*, postales informativas, mapas sobre lenguas indígenas en México, discos compactos con información sobre los derechos de los indígenas en diferentes lenguas, entre otros materiales. Algunos funcionarios consulares reportan que los materiales llegan sin instrucción alguna y sin que se vinculen con un programa más amplio de acercamiento o vayan dirigidos a un grupo indígena en particular. Es posible que en algunos casos estos materiales hayan con-

³⁰ Véase IME, *op. cit.*

tribuido a sensibilizar al personal consular sobre estos temas; sin embargo, no se han traducido en un apoyo directo a las comunidades de migrantes indígenas ni en el desarrollo de un diálogo amplio e incluyente con ellas.

Desde entonces ya existía (y continúa) una colaboración entre el INALI y la SRE para algunos casos en los que se requieren intérpretes en Estados Unidos. Uno de los objetivos del *Directorio* fue ampliar este programa para conseguir a los intérpretes dentro de Estados Unidos, ya que en muchas ocasiones, aunque se contaba con el intérprete en México, éste no tenía las posibilidades para realizar el viaje por falta de pasaporte y visa o por la falta de (o baja) remuneración por el trabajo.³¹ El principal reto que preveía la DGPME era cómo ubicar a esta población indígena y empezar a identificar intérpretes dentro de las mismas comunidades. El INALI sugirió hacer un censo, pero esto se consideró demasiado caro y complicado por lo disperso de esta población. A partir de ahí surgió la idea de poner carteles en todos los consulados para que las personas interesadas se auto-identificaran como voluntarios para ser intérpretes de alguna lengua indígena y se registraran en una base de datos que serviría a todos los consulados para encontrar intérpretes residentes en el país.³²

El diseño de los carteles para anunciar el programa, realizado conjuntamente por el INALI y la SRE, se basó en el símbolo del caracol, que para muchas comunidades indígenas representa la palabra, con el objetivo de llamar la atención de esta población en particular.³³ Los carteles decían en español:

¿Hablas alguna lengua indígena de México? Tú puedes ayudar a otro paisano que habla tu misma lengua. Participa con nosotros en el *Directorio de hablantes de lenguas nacionales de apoyo consu-*

³¹ Entrevista con Fabricio Gaxiola, director general adjunto de Coordinación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 9 de septiembre de 2011.

³² Entrevista con M. A. Gómez, 29 de julio de 2011; Entrevista con R. Laveaga, 2 de agosto de 2011; Entrevista con D. Hernández Joseph, 27 de julio de 2011.

³³ Entrevista con R. Laveaga, 2 de agosto de 2011.

lar. La ayuda que puedes dar es muy valiosa. En México existen 364 variantes lingüísticas reconocidas como lenguas nacionales.

La idea de publicarlos en español era que de entrada capturaran a la población indígena bilingüe (lengua indígena y español) para atender la necesidad más urgente de traductores, y también con la idea de que en un futuro, esos individuos pudieran abrir las puertas al resto de la comunidad para otras acciones de acercamiento.³⁴

En un principio, el cartel logró el acercamiento de personas hablantes de lenguas indígenas al personal del consulado. En algunos consulados, esta directiva incluso se tradujo en la creación de formatos de documentación que incluían una pregunta sobre si la persona hablaba alguna lengua indígena. Sin embargo, por razones que van desde la estructura al interior de los consulados, la falta de institucionalización y recursos para apoyar esta iniciativa, y la falta de acercamiento entre migrantes indígenas y consulados desde una perspectiva comunitaria, la recopilación de datos ha sido limitada, y no ha habido un salto hacia la siguiente etapa del proyecto de crear enlaces con la comunidad indígena migrante.

Desvinculación al interior de los consulados: ¿enlace comunitario o protección?

Tal como está descrito en el boletín del IME, en su diseño original, este proyecto incluía tres líneas de acción que vinculaban directamente tanto al área de protección consular como a la de enlace comunitario por medio del IME, ambas dentro del paraguas de la Subsecretaría para América del Norte. Aunque se había planteado como un proyecto transversal, a falta de una instrucción directa, en algunos consulados el proyecto quedó a cargo del área del

³⁴ Entrevista con R. Laveaga, 2 de agosto de 2011. Cabe destacar que, a diferencia de campañas recientes como el Programa de Repatriación Humana, en donde se publican carteles en diferentes variantes de lenguas indígenas, aquí no se consideró la posibilidad de que personas monolingües en su lengua indígena (o bilingües en inglés y en su lengua indígena) pudieran llevar el mensaje de esta campaña a otras personas que pudieran participar como traductores, o de otra forma.

IME y, en otros, de la de protección. La falta de comunicación entre las áreas fue notoria, sobre todo, en el momento en que el *Directorio* pasó a la etapa de integración a la base de datos de la PEAMI, a cargo del área de protección. En varios casos identificados por medio de nuestras entrevistas, las áreas de protección no tenían datos que ingresar porque no sabían que el área del IME los había estado capturando, o no tenían los datos actualizados. Por ejemplo, en el consulado de Nueva York, cuando acudimos a entrevistar al encargado del IME en julio de 2011, tenía un registro de cerca de sesenta personas, pero en el registro de la PEAMI, proporcionado por la DGPME en las mismas fechas, sólo aparecían 16 voluntarios; además, el encargado del IME no tenía conocimiento de esta plataforma.

Esta falta de coordinación ocasiona que se pierdan datos y representa oportunidades perdidas para compartir información y acercarse conjuntamente a las comunidades indígenas con un enfoque comunitario y de protección preventiva, más allá de la atención específica cuando se presenta un caso de emergencia que requiere un intérprete. Finalmente, aún en los casos en los que las dos áreas están bien coordinadas, hacen falta recursos para actualizar la base de datos y darle seguimiento al proyecto. Actualmente, la información se integra directamente a la PEAMI; sin embargo, por lo general, sólo el área de protección tiene claves de acceso, ya que ésta se encuentra bajo el sistema de atención consular en línea, lo cual dificulta el intercambio y la integración de datos con otras áreas y, sobre todo, la ampliación de este proyecto hacia el acceso a servicios y el enlace comunitario:

Es un tema en el que nos falta hacer mucho trabajo. Nos agobiamos con tantos temas y dejamos otros de lado. Ésta es la comunidad más vulnerable y la más desatendida. Es muy difícil llegar a ella; pero se podría hacer algo más. Alimentar un sistema informático como el que nos pidieron toma mucho tiempo y paciencia. Es un directorio que tendríamos que estar actualizando periódicamente y, con la dinámica de trabajo que tenemos, no se hace.³⁵

³⁵ Entrevista con funcionario del área del IME, Portland, 15 de julio de 2011.

Falta de institucionalización

Hasta julio de 2011, la PEAMI tenía registradas a 885 personas en la base de datos; el mayor número se encontraba en Las Vegas (141), Orlando (96), Washington D. C. (94), Chicago (62) y Saint Paul (41).³⁶ Estos resultados son sorprendentes debido a que los principales estados en los que tradicionalmente se ha ubicado a poblaciones indígenas son California, Texas, Nueva York y Florida. En tres de las circunscripciones consulares de California, en donde se ha registrado una alta población indígena y organizaciones de migrantes indígenas había un número relativamente muy bajo de registros: 35 en Fresno, lo mismo que en San José, mientras que Oxnard apenas contaba con cinco. En Portland, Oregón, en donde también se ha identificado una alta población de indígenas y organizaciones indígenas como Pineros y Campesinos Unidos del Noroeste (PCUN), no había ningún registro en el *Directorio*. Esto refleja varias limitaciones de la base de datos y las posibilidades de ampliar su alcance, utilizarla como un primer sondeo o censo sobre la ubicación de las comunidades indígenas en Estados Unidos y establecer un diálogo con estos grupos.

Por un lado, el número de registros es muy subjetivo. Depende en gran medida de la prioridad que el cónsul titular y la persona a la que se ha designado como encargada del proyecto den al tema.³⁷ También depende de los recursos humanos en cada consulado, pues en los más pequeños hay menos posibilidades de trabajar en este tipo de proyectos que no se consideran prioritarios.

Además, hay grandes limitaciones respecto al conocimiento que se tiene de estas comunidades. En general, el personal consular no sabe cuántos migrantes indígenas hay dentro de su circunscripción,³⁸ aunque, en algunos casos, por medio de los consulados móviles y el contacto con algunos

³⁶ Datos proporcionados por la DGPME, 2 de agosto de 2011.

³⁷ Entrevista con D. Hernández Joseph, 27 de julio de 2011.

³⁸ El INALI tampoco tiene una cifra de cuántos grupos indígenas forman parte de los flujos migratorios a Estados Unidos (Información proporcionada por el director del INALI, Javier López, en una reunión con las comunidades en el Consulado General de México en Nueva York, 25 de octubre de 2011).

líderes dentro de la comunidad, han podido recopilar algunos datos: sus comunidades de origen, las lenguas que hablan y su ubicación. En algunos consulados en los que se hicieron entrevistas, notamos una falta de conocimiento general sobre las necesidades específicas de las comunidades indígenas y la importancia de hacer una distinción entre estos grupos y el resto de la comunidad migrante en ciertos temas, y a la vez considerar a los indígenas migrantes en estrategias más amplias de acercamiento comunitario. Dentro de los consulados también hay funcionarios que están ampliamente informados y comprometidos con el tema,³⁹ y que han desarrollado iniciativas exitosas de apoyo y acercamiento con la comunidad; no obstante, su alcance es limitado y temporal debido a los cambios administrativos frecuentes.

Aunque originalmente en la DGPME había una visión de largo alcance que contemplaba el enlace comunitario como parte del *Directorio*, dentro del personal operativo hay diferentes visiones sobre la utilidad de los datos. Para algunos, el objetivo es meramente identificar a traductores e intérpretes; para otros, hay un gran interés por utilizar este tipo de herramientas a fin de lograr un mayor acercamiento con la comunidad, conocer a los líderes e identificar sus necesidades. En este caso, el IME sería la institución que podría impulsar este aspecto, pero no ha participado activamente en este tema. Como explicó Hilda Dávila, entonces directora general adjunta del IME, “ésa es una gran asignatura pendiente que tiene el IME. Es un tema al que todavía no hemos sabido cómo entrarle, en términos de cómo convocar a las comunidades indígenas”.⁴⁰

Falta de una visión comunitaria

Algunos consulados reportaron una muy buena disposición de las personas a registrarse en el *Directorio*, y mucho orgullo de manifestar que hablaban una lengua indígena, mientras que otras mostraban cierta timidez, descon-

³⁹ Uno de los entrevistados incluso sugirió que la SRE debería ofrecer a su personal la posibilidad de aprender lenguas indígenas.

⁴⁰ Entrevista con Hilda Dávila, 25 de julio de 2011.

fianza o incluso molestia al momento de responder a la pregunta de si hablaban una lengua indígena. Estas respuestas reflejan dinámicas más amplias de la relación entre los consulados y la población indígena. Aunque en general hay cierta desconfianza entre la población migrante y los consulados, los funcionarios del consulado perciben que las comunidades indígenas están aún más alejadas de las instituciones gubernamentales: “Son gente que no le tiene confianza al gobierno. No tienen razón de volver a confiar en el gobierno”.⁴¹ Además de la desconfianza, se percibe que son comunidades que buscan valerse por sí mismas y, en general, están aisladas y no buscan al gobierno para apoyarse: “Lo que me asombra es que independientemente de que te acerques a ellas, no buscan protección ni información. Son muy autosuficientes. Algunos que son líderes y tienen contactos con la ciudad, resuelven sus problemas solos. Aunque el cónsul se acerque, no hay acercamiento de regreso. Usan sus propios contactos”.⁴² Otros funcionarios opinan que la falta de acercamiento se debe a que “no están acostumbrados a buscar a la autoridad de México para que les ayuden”.⁴³ En los casos en los que el gobierno se acerca, ya sea por medio de consulados móviles o visitas facilitadas por líderes comunitarios que tienen una relación más cercana con el consulado y otras organizaciones, la percepción de algunos funcionarios es que hay una barrera no sólo lingüística y cultural, sino también educativa, que les impide utilizar la información o el material escrito que proporciona el consulado.⁴⁴ No obstante, no se ha hecho un esfuerzo por superar estas barreras, por ejemplo, al traducir estos materiales a lenguas indígenas.

En cuanto a la cuestión operativa de la PEAMI, aunque no pudimos obtener datos del total de casos atendidos desde que se creó la base de datos, en el mes de julio de 2011 se atendieron ocho casos con solicitud de intérprete

⁴¹ Entrevista con el cónsul de Protección en Chicago, 11 de julio de 2011.

⁴² *Idem.*

⁴³ Entrevista con el cónsul de Protección en Orlando, 10 de agosto de 2011.

⁴⁴ Entrevista con el cónsul de Protección en Chicago, 11 de julio de 2011. Entrevista con el cónsul de Protección en Atlanta, 6 de julio de 2011.

por medio de la Plataforma, de un total de 1382 casos de connacionales identificados como parte de un grupo lingüístico específico, con un total de 40 lenguas indígenas registradas.⁴⁵ En una comunicación informal con la DGPME en 2013, nos informaron que el uso de la PEAMI y el registro de traductores no ha aumentado significativamente desde entonces.

Un reto que se reconoce en este programa es que muchos migrantes indígenas no están capacitados para ser intérpretes en casos legales en los que se requiere un certificado específico.⁴⁶ El INALI ofrece una certificación de competencias en México, pero este programa aún no se ha ampliado para ofrecerlo a posibles intérpretes en Estados Unidos.⁴⁷ Ésta es una de las principales necesidades en este ámbito, pues a pesar de que las cortes estadounidenses y los servicios médicos tienen la obligación legal de ofrecer traducción adecuada, en muchos casos consideran a traductores de inglés a español como suficientes para cumplir el requisito, lo cual ha derivado en violaciones a los derechos de hablantes de lenguas indígenas, incluido el derecho a contactar a su consulado. Estos casos muestran la necesidad de contemplar a los migrantes indígenas de manera amplia en los programas de certificación de competencias, donación de libros de texto bilingües (en español y lenguas indígenas) y en los programas de educación para adultos por medio de las Plazas Comunitarias, especialmente los que existen dentro de centros correccionales.

Hasta el momento, sólo unos cuantos consulados han desarrollado programas de acercamiento más amplios con las comunidades indígenas en el área de educación para adultos. Por medio del INEA, tres consulados

⁴⁵ Información proporcionada por la DGPME, 2 de agosto de 2011.

⁴⁶ Varios de los funcionarios consulares entrevistados también reportan que existen dificultades al contactar a las personas registradas cuando se requiere un traductor, pues su domicilio o su teléfono ha cambiado, o ya se encuentran en otro estado. En algunos casos, aunque se logre identificar a un intérprete, no puede apoyar porque requeriría viajar y acudir a la corte durante varios días. Varias personas no tienen la documentación necesaria, no existe remuneración por su tiempo (o es muy baja) y no pueden perder tantos días de trabajo.

⁴⁷ Información proporcionada por el director del INALI, Javier López, en una reunión con la comunidad en el Consulado General de México en Nueva York, 25 de octubre de 2011.

en California (San Francisco, San José y Oxnard) han organizado seminarios de formación educativa en lenguas indígenas.⁴⁸ Hay casos de colaboración por medio del Programa de Intercambio de Maestros, en donde profesores de lenguas indígenas mexicanos viajan a Estados Unidos para enseñar la lengua a hijos de migrantes indígenas.⁴⁹ En varios, se está explorando la posibilidad de abrir Plazas Comunitarias enfocadas específicamente a la enseñanza en lenguas indígenas, pero, hasta el momento, según nuestra información, no hay ninguna.

A partir de esta investigación, queda claro que hay limitaciones en términos de capacidades y definición de estrategias por parte del gobierno mexicano, empezando por el hecho de que la relación con la población indígena migrante se define casi exclusivamente en términos de los retos que representa la comunicación y la protección consular con hablantes de lenguas indígenas. Sin embargo, las necesidades particulares que tiene este grupo van más allá de la comunicación bilingüe, lo cual requiere un acercamiento integral con las comunidades y una vinculación entre protección consular, protección preventiva y enlace comunitario. La relación con estas comunidades tiene que ver con temas similares a los de la comunidad migrante en general: acceso a educación y servicios de salud, temas de violencia doméstica, discriminación y otras violaciones de derechos, así como retos relacionados con su estatus migratorio. La atención a estos grupos también requiere un enfoque específico que tome en cuenta sus usos y costumbres y su forma de organización.

Consideraciones finales

Con base en nuestro análisis sobre las condiciones actuales del acercamiento del gobierno federal a las comunidades indígenas en el extranjero

⁴⁸ Entrevista con el encargado del área del IME en Oxnard, 28 de junio de 2011. Véase “Concluyó en Oxnard, CA, el taller de formación para el proceso de alfabetización en lenguas indígenas”, en *Boletín Lazos*, núm. 1262, 19 de julio de 2012.

⁴⁹ Entrevista con el encargado del área del IME en Orlando, 9 de agosto de 2011.

por medio de los programas impulsados desde la SRE, podemos concluir que aunque hay avances en cuanto al reconocimiento de la responsabilidad del gobierno frente a esta población, aún no se han desarrollado las capacidades correspondientes para lograr poner en práctica estrategias amplias que incluyan no sólo la protección en casos penales o administrativos, sino la protección preventiva y el enlace comunitario. Un reto fundamental es la necesidad de plantear lineamientos y estrategias específicas para estas acciones, que vinculen a las distintas áreas de los consulados (principalmente Protección e IME, pero también Documentación y Asuntos culturales) y las sensibilicen respecto a este tema. De lo contrario, el éxito de las iniciativas seguirá dependiendo del compromiso de individuos y no de una visión y una cultura institucional que además pueda trascender los cambios de administración y de gobierno.

A falta de un censo, la PEAMI es un instrumento desaprovechado que podría servir para acercarse a estas comunidades, trazar estos flujos migratorios desde sus comunidades de origen, identificar y atender sus necesidades específicas (desde documentación hasta servicios de salud y educación, promoción de liderazgos y enlace con la segunda y tercera generación, además de casos de protección). A la par del desarrollo de programas para atender a esta población, es necesario que se busque una mayor colaboración con la comunidad indígena, tanto en México como en el extranjero,⁵⁰ para integrarlas en el diseño de programas y lograr un verdadero avance hacia el reconocimiento de la igualdad de las comunidades indígenas.

⁵⁰ Juan Carlos Aguirre, consejero del CCIME por Nueva York, y director ejecutivo de Mano a Mano, una organización sin fines de lucro que promueve las tradiciones y lenguas indígenas, presentó una propuesta de crear una comisión de asuntos indígenas en la XIX reunión plenaria del CCIME en abril de 2012, lo que hasta el momento no se ha logrado. Este tipo de propuestas podrían contribuir a dar mayor atención al tema y transmitir la visión desde las comunidades sobre sus necesidades.