

# ¿Integración de migrantes *vs.* vínculos transnacionales? El papel del Estado emisor\*

*Alexandra Délano*<sup>1</sup>

El 24 de septiembre de 2008, la agencia Associated Press (AP) publicó un artículo de Laura Wides-Muñoz, titulado “In Twist to Immigration Debate, Mexico Quietly Helps Teach Citizens Who Have Emigrated to US”, en el que se da a conocer un aspecto sobre las políticas migratorias de México poco discutido públicamente en Estados Unidos (e incluso en México): el programa de educación para adultos Plazas Comunitarias, respaldado por el gobierno mexicano y dirigido a los migrantes adultos en Estados Unidos. Hay dos aspectos del artículo que merecen dis-

---

\* Alexandra Délano, “Immigrant Integration *vs.* Transnational Ties? The Role of the Sending State”, en *Social Research* (The New School for Social Research, Nueva York), vol. 77, núm. 1, primavera de 2010. Traducción de María Teresa Martínez Arana para este número de la RMPE. A. Délano autoriza su publicación.

<sup>1</sup> Versiones previas de este ensayo se presentaron en la reunión anual de la American Political Science Association, celebrada en Toronto, Canadá, del 3 al 6 de septiembre de 2009, y en la conferencia “Undocumented Hispanic Migration: On the Margins of a Dream” (Migración de hispanos indocumentados: en los márgenes de un sueño), celebrada en el Connecticut College del 16 al 18 de octubre de 2009. Quiero agradecer a Samantha Morales por su apoyo como asistente de investigación. Además, deseo hacer extensivo mi agradecimiento a Alan Gamlen, Carlos González Gutiérrez, Vicky Hattam y Carlos Yescas por sus valiosos comentarios y sugerencias.

cutirse. En primer lugar, la palabra *silenciosamente*. ¿Por qué este loable objetivo de educar a los mexicanos en Estados Unidos a través de los consulados y sus instituciones afines en el país del norte (incluidas las dependencias gubernamentales estatales y locales, las escuelas, las organizaciones comunitarias y los grupos filantrópicos) es algo que se hace “silenciosamente” o sin atraer la atención? ¿Por qué México no divulga esto más ampliamente en su propio territorio y en Estados Unidos?

Desde la perspectiva mexicana, lo anterior forma parte de una cuestión más amplia que se relaciona con la manera en que el Estado ha definido históricamente su posición en torno a la migración; cómo ven los mexicanos a quienes emigran, y hasta qué punto esta visión ha cambiado en las últimas décadas, al pasar de la indiferencia y las acusaciones a los migrantes como traidores o *pochos*,<sup>2</sup> al reconocimiento de sus contribuciones al país, al grado de referirse a ellos como héroes nacionales. Estas preguntas también están ligadas al desarrollo de la política exterior de México y a la idea tradicional de que una política activa en asuntos migratorios podría dañar la relación bilateral. Particularmente en un contexto antimigrante, hay preocupación sobre una posible reacción adversa por parte de Estados Unidos como respuesta al acercamiento cada vez más mayor entre el gobierno y los migrantes mexicanos. Así, México ha sido tradicionalmente pasivo o muy discreto en la forma en que se ha relacionado con la población de migrantes en Estados Unidos.

Esta posición pasiva ha cambiado gradualmente desde finales de los años ochenta y, en consecuencia, se han creado programas como el de Plazas Comunitarias, comentado en el artículo de la AP. A estos programas habría que añadir otros

---

<sup>2</sup> *Pocho* es un término despectivo que se emplea para referirse a los mexicanos que emigraron a Estados Unidos y han adoptado el *American Way of Life*.

relativos a la salud, la educación financiera, el desarrollo de liderazgos y la vinculación con clubes de oriundos y otras organizaciones de migrantes. México también ha otorgado derechos políticos a los migrantes (como la doble nacionalidad y el derecho a votar en el extranjero), además de establecer el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), entidad gubernamental que atiende directamente estos asuntos e incluso ofrece a los migrantes la oportunidad de participar en su estructura a través del Consejo Consultivo del IME (CCIME). No obstante estos avances, el tema de la “no intervención”, el temor de una reacción adversa y las definiciones ambiguas de los objetivos y estrategias de México con respecto a la administración de la migración siguen estando presentes y explican en parte por qué el país mantiene una posición generalmente discreta en estos temas.

El segundo aspecto interesante del artículo de la AP es la referencia a la relación entre transnacionalismo e integración, específicamente al papel del Estado emisor como factor de integración. En relación con las preocupaciones acerca de los esfuerzos de los Estados emisores para impulsar la participación de la población migrante en el extranjero, los cuales son vistos a menudo con recelo en vista de que los mueve el propio interés, o bien calificados como un obstáculo para la integración de los migrantes en el país receptor, Wides-Muñoz se refiere a una entrevista con Mark Krikorian, director del Center for Immigration Studies (CIS). En diversas ocasiones, el CIS —un centro de investigación con sede en Washington, D. C., conocido por su posición restriccionista sobre la migración— ha criticado el activismo del gobierno mexicano para promover una reforma migratoria integral y extender sus vínculos con la diáspora. Sin embargo, en el artículo cita a Krikorian señalando que “Estados Unidos no debería depender de México para ayudar a los migrantes a integrarse [...] tanto la gente como muchos legisladores desean una migración al menor costo [y] subcontratar al

gobierno mexicano es una salida fácil”.<sup>3</sup> En este caso, la crítica de Krikorian se enfoca más en la ausencia de programas de integración en Estados Unidos para esta población y, al menos según esta cita, no está cuestionando los programas del gobierno mexicano como tales e implícitamente acepta que éstos cumplen un papel en la integración de los migrantes.

El tema de interés en este ensayo es constatar si los programas del gobierno mexicano están contribuyendo realmente a la integración de los migrantes en Estados Unidos y cuáles son las implicaciones en cuanto a la forma en que México define sus objetivos para proporcionarles servicios y apoyo; cómo dichos programas se perciben en el país del norte, y de qué manera pueden influir en los debates sobre la administración de la migración entre ambos países o incluso en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en los próximos años. Desde una perspectiva histórica, esto forma parte de un debate más amplio en la literatura sobre transnacionalismo e integración, respecto a si los vínculos continuos entre los migrantes y su país de origen retrasan o promueven su integración en la sociedad receptora.

En la primera parte del ensayo se examina la literatura sobre integración y transnacionalismo, y se plantea la pregunta sobre el papel del Estado emisor en la integración de los migrantes dentro de estos debates. En la segunda parte se analizan los objetivos del gobierno mexicano en cuanto al diseño e instrumentación de sus programas de acercamiento a la diáspora desde mediados de la década de los noventa y, particularmente, desde la creación del IME en 2003. Hago una distinción entre los objetivos explícitos y tácitos de estos programas

---

<sup>3</sup> Laura Wides-Muñoz, “In Twist to Immigration Debate, Mexico Quietly Helps Teach Citizens Who Have Emigrated to United States”, Associated Press, 24 de septiembre de 2008.

para explicar algunas de las limitaciones e implicaciones de las estrategias de México.<sup>4</sup> En la tercera parte se hace una amplia revisión de los programas de educación, salud y desarrollo de liderazgos del IME, y se comentan sus resultados con base en más de doscientas entrevistas, realizadas entre junio y diciembre de 2009, con participantes y coordinadores de los programas en Los Ángeles, Houston, Nueva York, Chicago, Atlanta y Portland, así como visitas a todos los consulados de estas ciudades y entrevistas con funcionarios del gobierno mexicano.<sup>5</sup>

A partir de estos hallazgos, sostengo que el Estado mexicano está contribuyendo a la integración de los migrantes en Estados Unidos al establecer contacto entre los mexicanos que ahí viven y las instituciones y organizaciones del Estado receptor que se dedican a proporcionar servicios de educación y salud, y al proveerles herramientas para el empoderamiento y el desarrollo organizacional en ambos países. Aun cuando en la mayoría de los casos (si bien no en todos), los migrantes que participan en estos programas identifican que los servicios provienen del gobierno mexicano, y aunque la mayoría de éstos se ofrecen en español, el principal objetivo de los beneficiarios es utilizar las herramientas provistas a través de los programas para mejorar sus vidas (y las de sus hijos) en Estados Unidos. Están particularmente interesados en aprender inglés, obtener el General Education Diploma (GED) —equivalente a bachillerato—, disponer de información sobre salud preventiva y conocer los servi-

---

<sup>4</sup> Véanse, de Stephen Castles, “Why Migration Policies Fail”, en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 27, núm. 2, marzo de 2004, p. 223, y “The Factors that Make and Unmake Migration Policies”, en *International Migration Review*, vol. 38, núm. 3, otoño de 2004, p. 854.

<sup>5</sup> Esta investigación se llevó a cabo como parte de una evaluación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). Fue dirigida por la autora de este ensayo y respaldada por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación para la Productividad en el Campo, A. C.

cios disponibles para ellos y sus hijos (independientemente de su estatus migratorio).

Las entrevistas con 45 miembros del CCIME refuerzan la idea de que, en la mayoría de los casos, los líderes de la comunidad de migrantes buscan promover sus clubes de oriundos o la participación activa de otros grupos comunitarios en las políticas tanto de México como de Estados Unidos sin percibir esto como contradictorio, o como una limitación para su participación ciudadana y su integración en el país receptor.<sup>6</sup> Con base en esta evidencia, mi argumento es que los programas originados en México no contradicen u obstaculizan la integración a Estados Unidos, sino que más bien la acrecientan y promueven al tender un puente entre los migrantes y las instituciones y los servicios estadounidenses.

En la sección final del ensayo planteo algunas de las implicaciones del papel del gobierno mexicano en la integración de los migrantes a Estados Unidos y su relevancia en el contexto del debate sobre la reforma migratoria y, en términos generales, en relación con la idea de la “responsabilidad compartida” en la administración de la migración.

## ¿Transnacionalismo vs. integración?

La literatura sobre la integración de los migrantes ha demostrado que los “contextos de recepción” y los “modos de incorporación” son factores determinantes en el proceso de integración<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Alejandro Portes, Cristina Escobar y Renelinda Arana, “Bridging the Gap: Transnational and Ethnic Organizations in the Political Incorporation of Immigrants in the United States”, en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 31, núm. 6, 2008, pp. 1056-1090.

<sup>7</sup> En este ensayo utilizo el término *integración*, en lugar de *asimilación* o *incorporación*, para enfatizar que se trata de un proceso en dos direcciones, mediante

de un grupo de migrantes en la sociedad receptora.<sup>8</sup> Esto incluye las políticas del gobierno receptor; el apoyo institucional por parte de organizaciones gubernamentales, comunitarias, ciudadanas, religiosas y de otra índole en el ámbito local; las condiciones del mercado laboral en el país receptor, y las características de los migrantes y de sus comunidades étnicas.

En el caso de Estados Unidos, no hay una política explícita de integración para los nuevos migrantes en el ámbito federal, excepto en lo relativo a los grupos de refugiados. Los gobiernos estatales y locales han delineado sus propias respuestas a la migración mediante leyes y programas que restringen o promueven el acceso a la educación, la salud o el aprendizaje del inglés. En la mayoría de los casos, los vacíos existentes son llenados por grupos comunitarios, iglesias u otras organizaciones filantrópicas. Para los migrantes latinos, y en particular para los mexicanos, hay una necesidad crucial de estos servicios, en vista de que los niveles educativos de la primera generación por lo regular son bajos en comparación con otros grupos de migrantes; además, en su mayoría no cuentan con seguro médico, carecen de cuentas bancarias y tienen empleos mal remunerados, con oportunidades limitadas para ascender, al tiempo que presentan bajos niveles de naturalización y participación ciudadana.

Se ha establecido que el contexto nacional tiene relevancia para la integración de los migrantes, ya que el gobierno recep-

---

el cual “los migrantes y sus descendientes se amoldan a su entorno en múltiples dimensiones culturales, sociales, económicas y políticas, y a su vez la sociedad receptora se adapta o cambia en respuesta a los migrantes” (véase Mark Ellis y Gunnar Almgren, “Local Contexts of Immigrant and Second-Generation Integration in the United States”, en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 35, núm. 7, 2009, p. 1064).

<sup>8</sup> Véase A. Portes y Rubén Rumbaut, *Immigrant America: A Portrait*, Berkeley, University of California Press, 2006, p. 92, y M. Ellis y G. Almgren, *art. cit.*, p. 1065.

tor determina tanto el apoyo disponible para ellos en las escuelas y en los mercados laborales como el acceso a la salud y otros servicios, así como el proceso para obtener la ciudadanía. Sin embargo, tal como señalan Mark Ellis y Gunnar Almgren, “los estudios de migración quizás se enfocan demasiado en la unidad territorial del Estado-nación para estructurar la comprensión de movilidad e integración”,<sup>9</sup> y es necesario incluir otras escalas más allá de la nacional para entender estos procesos. Peggy Levitt ha propuesto también trascender los contextos de integración, locales y nacionales, y considerar las conexiones transnacionales que pueden influir en este proceso; por ello sostiene que buena parte del trabajo existente “continúa considerando la incorporación como resultado de las fuerzas que están en juego dentro de los países receptores, en lugar de verla como una combinación de factores en el país de origen y el país receptor, así como alrededor del mundo”.<sup>10</sup> Aunque Levitt enfatiza las conexiones con comunidades coétnicas y correligiosas en y más allá de las fronteras del país receptor, esta idea de trascender los contextos nacional y local para incluir los espacios y actores transnacionales abre también la posibilidad de explorar el papel del Estado emisor.

Con la idea de trascender este “nacionalismo metodológico”, la pregunta que propongo explorar con mayor amplitud es si el Estado emisor puede desempeñar también un papel en la integración de los migrantes en el Estado receptor y, de ser así, qué implica esto en términos del proceso de integración. ¿Programas como los que el gobierno mexicano ha desarrollado desde los años noventa, encaminados a “mejorar la calidad de

---

<sup>9</sup> M. Ellis y G. Almgren, *art. cit.*, p. 1066.

<sup>10</sup> Peggy Levitt, “Roots and Routes: Understanding the Lives of the Second Generation Transnationally”, en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 35, núm. 7, 2009, p. 1227.

vida de los migrantes en Estados Unidos”, contribuyen a acelerar el proceso de integración? ¿Estas acciones fomentan la generación de lealtades dobles o ambiguas? ¿Cuáles son los objetivos explícitos y tácitos del Estado de origen en lo relativo a la promoción de estos programas? ¿Cuál es la respuesta a esta influencia por parte del gobierno del Estado receptor (en los niveles federal o local) y por parte de otros grupos? ¿El Estado de origen está traspasando las fronteras diplomáticas o, más bien, asumiendo una responsabilidad más firme sobre las causas y consecuencias de la migración por medio de estos programas?

La pregunta sobre el papel del Estado emisor ha sido planteada antes con relación a los efectos de la doble nacionalidad o la doble ciudadanía en la integración y la participación política. Por un lado, se le ve como una influencia positiva en la integración de los migrantes, ya que promueve la naturalización de quienes cumplen los requisitos y, por lo tanto, alienta su participación política en el país receptor al remover el obstáculo de tener que sacrificar su participación simbólica o activa en el país natal.<sup>11</sup> Por otro lado, hay quienes sostienen que, al permitir una lealtad continua al Estado de origen, la doble ciudadanía puede obstruir el desarrollo de una lealtad total al Estado receptor.<sup>12</sup>

El papel del Estado emisor ha sido examinado también con respecto al acercamiento con los clubes de oriundos y otras organizaciones de migrantes, promoviendo su desarrollo y fa-

---

<sup>11</sup> Véase Michael Jones-Correa, “Under Two Flags: Dual Nationality in Latin America and Its Consequences for Naturalization in the United States”, en *International Migration Review*, vol. 35, núm. 4, 2001, pp. 997-1029.

<sup>12</sup> Véase Louis DeSipio, “Transnational Politics and Civic Engagement: Do Home Country Political Ties Limit Latino Immigrant Pursuit of United States Civic Engagement and Citizenship?”, en Taeku Lee, Karthick Ramakrishnan y Ricardo Ramírez (eds.), *Transforming Politics, Transforming America*, Charlottesville, University of Virginia Press, 2006.

cilitando su participación en sus comunidades de origen. La mayoría de los estudios concluyen que la integración de los migrantes y los procesos transnacionales, como la participación en estas organizaciones, no son contradictorios e incluso pueden complementarse y reforzarse entre sí, transfiriendo habilidades, experiencia y redes a sus actividades en Estados Unidos.<sup>13</sup> Asimismo, los clubes de oriundos actúan a menudo como “intermediarios de la integración en el país de destino”.<sup>14</sup> Por ejemplo, las herramientas que se adquieren con la organización de clubes de oriundos y la participación en proyectos locales dentro de su ciudad o pueblo natal por lo general se transfieren a la participación en instituciones del país receptor y a la atención de las necesidades de sus miembros por medio de programas de idiomas, capacitación para obtener la ciudadanía o clases para padres.

La relación entre clubes de oriundos y organizaciones gubernamentales o no gubernamentales también puede fortalecer sus capacidades por medio de programas de capacitación para el liderazgo, ampliando su alcance entre las comunidades de migrantes y su acceso a los servicios. Mediante programas de desarrollo, como el 3x1, apoyado por el gobierno mexicano en los niveles federal, estatal y municipal, los clubes de oriundos participantes han adquirido habilidades que contribuyen a acrecentar su interacción con las instituciones estadounidenses, fortalecer sus organizaciones y, en algunos casos, ampliar sus objetivos originales. El gobierno mexicano también promueve el desarrollo de redes entre estas organizaciones por medio de seminarios en sus consulados en Estados Unidos o en México.

---

<sup>13</sup> Véase A. Portes, C. Escobar y R. Arana, *art. cit.*

<sup>14</sup> Will Somerville, Jamie Durana y Aaron Matteo Terrazas, *Hometown Associations: An Untapped Resource for Immigrant Integration?*, Washington, D.C., Migration Policy Institute (Insight), 2008.

En los últimos años, algunos consulados, junto con el American Jewish Committee y el Baruch College de la Universidad de la Ciudad de Nueva York (CUNY, por sus siglas en inglés), entre otras instituciones, han capacitado a estas organizaciones con cursos de liderazgo. Estos programas fortalecen la capacidad organizativa de los clubes de oriundos y de otros grupos comunitarios, así como su interacción con otros grupos e instituciones estadounidenses.

Cabe mencionar que el número de migrantes que comúnmente se involucra en prácticas transnacionales extensas, más allá de las llamadas telefónicas o el envío de remesas, es relativamente pequeño y tiende a disminuir con la segunda generación. Sin embargo, los críticos de tales conexiones transnacionales argumentan que éstas impiden a los migrantes adquirir un sentido de lealtad hacia el país receptor y hasta constituyen una amenaza para los valores estadounidenses. Más aún, consideran que, al fomentar estas conexiones transnacionales, los gobiernos extranjeros (en este caso el mexicano) se están entrometiendo en las políticas nacionales de Estados Unidos, violando el principio de no intervención y retrasando u obstruyendo la integración de los migrantes en Estados Unidos.<sup>15</sup>

Pero más allá de estas conexiones transnacionales ampliamente estudiadas, ¿qué ocurre cuando el Estado emisor está realmente proporcionando algunos de los servicios que se consideran parte del proceso de integración en el país receptor, tales como la educación, el acceso a los servicios de salud, la educación financiera o las herramientas para la participación ciudadana, como el desarrollo de liderazgos? ¿Con esto se retrasa o intensifica el proceso de integración? ¿Y qué gana el Estado emisor al hacerlo?

---

<sup>15</sup> Heather Mac Donald, "Mexico's Undiplomatic Diplomats", en *City Journal*, otoño de 2005.

## **El desarrollo de los programas de México para relacionarse con la diáspora: objetivos explícitos y tácitos**

Si bien la migración mexicana ha sido continua desde mediados del siglo XIX, fue hasta las últimas dos décadas que se volvió un asunto prioritario en la agenda nacional. Desde hace muchos años, México tiene programas de protección consular, incluidos los servicios de documentación y protección de derechos a través de procedimientos legales. Asimismo, desde la década de 1850 ha tenido relaciones con las organizaciones comunitarias mexicanas en Estados Unidos. No obstante, estas actividades han ido variando en función del contexto económico y político en México<sup>16</sup> y en función de los objetivos y la personalidad de cada cónsul.<sup>17</sup> Generalmente se basaban en una interpretación más rígida de la “no intervención”, todo lo cual se reflejaba en una respuesta limitada a las políticas estadounidenses que afectaban a los migrantes y en un acercamiento limitado y variable con las organizaciones mexicanas.<sup>18</sup>

Desde los años noventa, México comenzó a desarrollar una agenda explícita sobre sus relaciones con las organizaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos y a ampliar la definición de protección consular. Esto queda de manifiesto con la creación del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) en 1990, comúnmente conocido como “Comuni-

---

<sup>16</sup> Rachel Sherman, “From State Introversion to State Extension in Mexico: Modes of Emigrant Incorporation, 1900-1997”, en *Theory and Society*, vol. 28, núm. 6, 1999, pp. 835-878.

<sup>17</sup> Francisco Balderrama, *In Defense of La Raza: The Los Angeles Mexican Consulate and the Mexican Community, 1929 to 1936*, Tucson, University of Arizona Press, 1982.

<sup>18</sup> Alexandra Délano, “From Limited to Active Engagement: Mexico’s Emigration Policies from a Foreign Policy Perspective (2000-2006)”, en *International Migration Review*, vol. 43, núm. 4, invierno de 2009, pp. 764-814.

dades”. Este programa se incorporó posteriormente al Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), establecido en 2003. Más allá de la protección consular y las actividades de documentación, “Comunidades” y ahora los programas del IME ofrecen servicios integrales a los migrantes mexicanos, incluyendo educación para adultos, prevención de la salud, deportes, actividades culturales, educación financiera y relaciones extensas con los líderes migrantes y sus organizaciones.

La posición de México ha pasado de un acercamiento limitado a uno activo, debido en gran medida al crecimiento de la comunidad de migrantes mexicanos, sobre todo después de 1986, cuando entró en vigor la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés), que regularizó el estatus migratorio de 2.3 millones de mexicanos. El número total de migrantes mexicanos en Estados Unidos pasó de 2.2 millones en 1980 a 4.4 millones en 1990 (en 2000, el total ascendía a 9.3 millones y hacia 2008 había alrededor de 11.9 millones). Con la ampliación de los periodos de estancia y el incremento en la emigración, las remesas también aumentaron y se convirtieron en un componente fundamental en el monto total de flujos de divisas a México. En 1980, las remesas representaban el ingreso al país de 1800 millones de dólares (MDD) anuales; para 1990, la cifra casi se duplicó, al ubicarse en 3000 MDD, mientras que en 2008 se calculaba en 26 000 MDD anuales.

El incremento en la emigración significó en primer lugar que había una mayor demanda de servicios gubernamentales mexicanos, de modo que la red consular en Estados Unidos comenzó a extenderse (creció a 42 consulados a principios de los años noventa y actualmente consta de 50 oficinas consulares). En segundo lugar, el aumento de las remesas modificó paulatinamente la percepción de los migrantes en México, pasando de la indiferencia general al reconocimiento de su importante contribución al desarrollo, en particular en los estados emisores

tradicionales, tales como Zacatecas y Michoacán. En 2006, la contribución de las remesas al PIB nacional se calculó entre dos y tres por ciento, pero en Michoacán y Zacatecas llegó a 13.2% y 9.5% de los PIB estatales, respectivamente.<sup>19</sup>

En este contexto, el gobierno mexicano comenzó también a desarrollar una relación más sólida con los clubes de oriundos, alentando su creación y fortaleciendo los contactos con funcionarios municipales y estatales. En 1996, además, otorgó la doble nacionalidad y el derecho a votar en el extranjero,<sup>20</sup> al tiempo que empezó a responder de manera más activa a las leyes estadounidenses que afectaban los derechos de los migrantes, en especial a la Iniciativa 187 en California y las operaciones de control de la frontera que derivaron en un incremento de muertes de migrantes en la zona y atrajeron una creciente atención a este asunto, tanto nacional como internacionalmente. Estos cambios de una “política de no tener política”, como la describió Manuel García y Griego, a una posición más explícita en cuanto a la defensa de los derechos de los migrantes, y como respuesta a las políticas de Estados Unidos, se explican como resultado de factores que han operado en tres ámbitos: nacional, transnacional e internacional.<sup>21</sup>

En el ámbito nacional, estos cambios iniciaron desde 1988, en el contexto de la apertura económica y política gradual en México. Por lo que se refiere a la parte económica, ello derivó en la firma del TLCAN, mientras que en lo político dio lugar a un cambio de régimen en 2000. Este proceso de democratización y apertura a marcos regionales y multilaterales significó una cre-

---

<sup>19</sup> Banco de México, *Las remesas familiares en México*, México, Banxico, 2007.

<sup>20</sup> La reforma constitucional sobre el derecho al voto en el extranjero entró en vigor en junio de 2005. La primera vez que se ejerció este derecho fue durante las elecciones presidenciales de 2006, aunque sólo se emitieron 32 261 votos en el extranjero (de aproximadamente 4.2 millones de votantes potenciales).

<sup>21</sup> A. Délano, *art. cit.*

ciente atención a los asuntos de derechos humanos y una mayor presión de los medios de comunicación y otros actores para hacer frente a las violaciones a los derechos de los migrantes, las muertes en la frontera y la legislación en contra de los migrantes en Estados Unidos.

En el ámbito transnacional, el creciente poder económico y político de los migrantes mexicanos se tradujo en un reconocimiento de su potencial influencia en ambos países. Destaca en este sentido que en 1988 el candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas hiciera una campaña activa en Estados Unidos y que sus simpatizantes encabezaran protestas en contra de la dudosa victoria del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido en el poder. Esta situación hizo que Carlos Salinas de Gortari, el presidente electo, delineara estrategias para legitimar su gobierno tanto en el país como en el extranjero, y una parte importante de estas estrategias fue una relación más activa con la población de migrantes.

En el plano internacional, en el contexto del TLCAN, el gobierno mexicano empleó grupos de cabildeo y amplió sus canales de comunicación con las autoridades estadounidenses en diferentes niveles, lo que dio lugar a un cambio gradual en las perspectivas tradicionales de la “no intervención” y la desvinculación de temas en la agenda bilateral. La propuesta de México para negociar un acuerdo migratorio con Estados Unidos en 2001 es un ejemplo de un cambio en la idea tradicional de que colocar este asunto en el primer plano de la agenda Estados Unidos-México podría “contaminar” otros asuntos prioritarios.<sup>22</sup>

Un punto decisivo en este proceso de la redefinición mexicana de los objetivos y estrategias sobre la migración fue la creación del IME el 16 de abril de 2003. Carlos González Gutiérrez,

---

<sup>22</sup> Véanse *idem* y US-Mexico Migration Panel, *Mexico-United States Migration: A Shared Responsibility*, Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace/ITAM, 2001.

director ejecutivo del IME de 2003 a 2009, sostiene que este instituto representa el máximo ejemplo de la voluntad del gobierno mexicano de extender los canales para la participación al “México de afuera” y que, en el discurso gubernamental, “el desdén y la indiferencia han cedido su lugar al reconocimiento explícito de las múltiples contribuciones de los migrantes al desarrollo de México”.<sup>23</sup> Este discurso representa un cambio fundamental en la posición del gobierno mexicano respecto a la relación con la comunidad de migrantes y en la definición tradicional de protección consular, que se limitaba a la emisión de documentos para viajar y las funciones de registro notarial y civil, informar al gobierno mexicano acerca de la situación política en el país o la región asignados, promover la imagen de México y defender los intereses de los connacionales en el extranjero.<sup>24</sup>

En cuanto a los objetivos explícitos, el decreto del IME describe a éste como parte de las responsabilidades de la Secretaría de Relaciones Exteriores para “mejorar la calidad de vida de los mexicanos en el exterior”, incluidas las actividades relacionadas con la “prevención, atención y apoyo”, y la recopilación de propuestas y recomendaciones encaminadas a “mejorar el desarrollo de las comunidades de mexicanos en el exterior” que presenten los “consejos consultivos constituidos por representantes de dichas comunidades”.<sup>25</sup> En su Reporte Bianual de

---

<sup>23</sup> Carlos González Gutiérrez, “Del acercamiento a la inclusión institucional: la experiencia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior”, en *ibid.* (coord.), *Relaciones Estado-díaspóra: aproximaciones desde cuatro continentes*, México, Miguel Ángel Porrúa (América Latina y el Nuevo Orden Mundial), 2006, p. 200.

<sup>24</sup> C. González Gutiérrez, “Decentralized Diplomacy: The Role of Consular Offices in Mexico’s Relations with Its Diaspora”, en Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco (eds.), *Bridging the Border*, Nueva York, Rowman and Littlefield, 1997, pp. 49-50.

<sup>25</sup> “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.

Actividades 2005-2006, el IME presenta sus tres principales objetivos: fortalecer liderazgos independientes; desarrollar e implementar programas y servicios con miras a mejorar la calidad de vida de los mexicanos en el exterior, y generar sinergias por medio de la colaboración con entidades dedicadas a este tema y a la difusión de información que pueda contribuir al desarrollo de las comunidades de mexicanos en el exterior.

Las críticas a los programas del gobierno mexicano se centran en sus objetivos tácitos o, quizás, implícitos. Por una parte, algunos académicos han argumentado que estos programas buscan coartar y controlar a los migrantes conforme a los intereses del Estado, y, al mismo tiempo, limitar su influencia en las políticas mexicanas, reproduciendo de este modo las prácticas del corporativismo.<sup>26</sup> Otros críticos (incluidos algunos migrantes mexicanos) plantean que esta estrategia simplemente refleja el interés de promover las remesas y las inversiones en el país de origen, aunque en apariencia se les otorguen derechos a los migrantes y se apoyen de manera limitada sus iniciativas. Algunos grupos, sobre todo organizaciones con posiciones restriccionistas sobre la migración, argumentan que el gobierno mexicano está promoviendo “el multilingüismo a expensas del inglés y ayudando a los mexicanos y sus hijos a aprovecharse de los servicios de Estados Unidos, desde escuelas hasta asistencia médica”.<sup>27</sup> Estos grupos sostienen también que México está promoviendo (abierta o implícitamente) la formación de un grupo de cabildeo a favor de sus intereses en Estados Unidos y que el IME y los consulados están traspasando las fronteras diplomáticas.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Robert C. Smith, “Contradictions of Diasporic Institutionalization in Mexican Politics: The 2006 Migrant Vote and Other Forms of Inclusion and Control”, en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 31, núm. 4, 2008, pp. 708-741.

<sup>27</sup> Phil Kent, “Mexican Manipulations”, *Washington Times*, 28 de marzo de 2006.

<sup>28</sup> H. Mac Donald, *art. cit.*

Más allá de estos debates, otro objetivo no formulado explícitamente en la estrategia del gobierno mexicano es la integración de los migrantes. “Mejorar la calidad de vida de los mexicanos en el exterior” es una idea muy general que puede incluir —y de hecho lo hace en la práctica— programas para apoyar la integración de los migrantes con la colaboración de numerosas instituciones, organismos y dependencias de Estados Unidos en los niveles local, estatal y federal. Sin embargo, esto no se formula explícitamente. González Gutiérrez explica que ello se debe en parte al hecho de que México ha llegado muy tarde a la comprensión de conceptos como *transnacionalismo* e *integración de migrantes* y a la idea de que no hay contradicción entre integrarse en el país receptor y mantener contacto con el país de origen.<sup>29</sup> Esto refleja también lo reciente del desarrollo de una política migratoria explícita en México y el reconocimiento tardío de que la circularidad ya no es una de las principales características de los flujos migratorios

En sus trabajos académicos, González Gutiérrez describe estos programas como parte de una estrategia para fomentar una identidad diaspórica que pueda promover un sentido de pertenencia que se enfoque al país de origen y que quizás contribuya en el largo plazo a la construcción de identidades multiétnicas con otros grupos de hispanos/latinos.<sup>30</sup> También reconoce que esto es parte de un amplio conjunto de objetivos gubernamentales que incluyen garantizar el flujo de remesas a México, defender los derechos de los mexicanos en Estados

---

<sup>29</sup> Entrevista telefónica con Carlos González Gutiérrez, ex director del IME y cónsul general de México en Sacramento, 30 de octubre de 2009.

<sup>30</sup> Véanse de C. González Gutiérrez, “Fostering Identities: Mexico’s Relations with Its Diaspora”, en *Journal of American History*, vol. 86, núm. 2, 1999, pp. 545-567, y “Del acercamiento a la inclusión institucional: la experiencia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior”, en *ibid.* (coord.), *Relaciones Estado-díaspóra...*

Unidos, mejorar la imagen de México en el extranjero y, posiblemente, influir en el desarrollo de un grupo de cabildeo. El principal argumento de González Gutiérrez en respuesta a las críticas es que tender la mano a los migrantes y fomentar un sentido plural de pertenencia a través de una imagen positiva del país natal sentará las bases para la asimilación de los migrantes en su país de residencia. Además, plantea que los programas culturales, educativos, de salud, deportivos y comunitarios que promueve el gobierno ayudarán a mejorar la posición social de los mexicanos en Estados Unidos:

Partimos de la premisa de que el propósito de analizar las acciones que el Estado mexicano puede emprender para contribuir a la supervivencia de la diáspora no es desgastar la lealtad que naturalmente sienten los hijos y nietos de los migrantes hacia Estados Unidos, ni detener la asimilación de los migrantes y sus descendientes. Más bien, el propósito es encontrar los recursos y estrategias más eficaces para cultivar en los estadounidenses de origen mexicano el deseo de permanecer cerca de sus raíces culturales, de los valores y tradiciones que proporcionan identidad a aquellos que se sienten (real o simbólicamente) oriundos de México.<sup>31</sup>

Esta afirmación probablemente refleja la posición de la mayoría de los funcionarios del gobierno mexicano, sobre todo de aquéllos familiarizados con actividades consulares en Estados Unidos. Tomando en cuenta el hecho de que la definición de *integración* no es clara o explícita, González Gutiérrez y otros funcionarios mexicanos entrevistados aceptan que esta promoción “silenciosa” de programas para apoyar la integración de migrantes tiene que ver también con la forma en que la

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, “Fostering Identities...”, p. 9.

migración es percibida en México. Por un lado, hay una seria implicación al promover la integración de los migrantes en Estados Unidos, pues el gobierno reconoce que no existen las condiciones para su retorno a México (o, incluso, para prevenir la emigración en primera instancia), con base en la comprensión tradicional de la migración entre Estados Unidos y México como un fenómeno circular. Por el otro, el gobierno mexicano está invirtiendo una gran cantidad de recursos para proveer de servicios a la población de migrantes y para mejorar su calidad de vida, siendo que dichos servicios no están disponibles para un alto porcentaje de la población en México. Es probable que si estos programas fueran más explícitos se generarían tales críticas en México, particularmente entre grupos que no tienen experiencia directa con la migración o no se benefician de las remesas. Incluso algunos migrantes mexicanos han sido críticos al respecto. La mayoría de los entrevistados en el contexto del programa de educación para adultos, Plazas Comunitarias, expresaron su agradecimiento por la disponibilidad de estos programas y de los libros de texto mexicanos en Estados Unidos; sin embargo, algunos explicaron que hubieran preferido tener este apoyo en México, dado que habrían tenido mejores oportunidades para permanecer en el país o para obtener un mejor empleo en Estados Unidos. Asimismo, preferirían que dichos recursos se invirtieran en sus comunidades de origen para quienes más los necesitan (como las comunidades indígenas).

Otro motivo por el cual los gobiernos de ambos países no hacen estas políticas explícitas es la constante preocupación en torno a la potencial reacción adversa en Estados Unidos. Los críticos han argumentado que los programas del gobierno mexicano para promover la educación de los migrantes mexicanos adultos en Estados Unidos, junto con la donación de libros de texto a bibliotecas y escuelas, generan confusión entre los

estudiantes en términos de sus lealtades.<sup>32</sup> Además, cuestionan si esto puede en realidad dar como resultado el aprendizaje del inglés, en contraste con el argumento de que para la mayoría de estos adultos es más fácil aprender inglés una vez que han incrementado sus niveles de alfabetización o las bases de la educación primaria en su idioma natal.

Por lo que se refiere a los programas de salud, recientemente se publicó en *The Sacramento Bee* un artículo sobre el programa Ventanillas de Salud, que ofrece servicios de prevención y atención médica en los consulados, con el apoyo de los centros de salud, las clínicas y los hospitales comunitarios.<sup>33</sup> El artículo suscitó comentarios en Internet como el siguiente:

Es una locura. Los consulados mexicanos están financiando un programa para referir a inmigrantes ilegales a programas de salud gratuitos financiados con fondos provenientes de los contribuyentes estadounidenses, y les garantizan que tienen un sitio a donde ir sin el temor de ser deportados. Tal parece que están ayudando e incitando abiertamente la migración ilegal en Estados Unidos. ¿¿¿Qué le pasó a este país??? Tal vez Estados Unidos ha dejado de ser un país soberano (Warro, 18 de diciembre de 2009).

Un ejemplo claro de esta reacción adversa pudo verse en Oregon en 2007. En un artículo publicado en el periódico *The Oregonian* se difundió que las escuelas preparatorias (*high schools*) de tres estados adoptaron el plan de estudios de las escuelas públicas de México “para ayudar a educar a los estudiantes hispanohablantes con libros de texto y un sitio *web*, así como DVD y

---

<sup>32</sup> H. Mac Donald, *art. cit.*

<sup>33</sup> Anna Tong, “Mexican Consulate in Sacramento Launches Health Care Program”, *Sacramento Bee*, 18 de diciembre de 2009.

CD proporcionados gratuitamente por México para enseñar matemáticas, ciencia y hasta historia de Estados Unidos”, además de que las conversaciones para alinear los planes de estudio de los países estaban en marcha, bajo el marco de iniciativas similares en Yakima, Washington, San Diego, California, y Austin, Texas.<sup>34</sup> El artículo generó comentarios negativos en Internet; en algunos de ellos se planteaba que quienes apoyaban la iniciativa estaban en contra de la integración.<sup>35</sup> También hubo protestas en contra de las escuelas participantes, y al menos en una de ellas hubo una irrupción violenta. Como respuesta a dichas reacciones hostiles, uno de los directores de los programas argumentó que, entre otros beneficios, éstos contribuyen a atacar los índices de deserción:

Si los niños o los adultos jóvenes provienen de otro país y no pueden continuar con los estudios en su idioma natal, en vez de esperar a que aprendan inglés, podemos enseñarles mientras tanto otras habilidades. Si pueden seguir aprendiendo en español, permanecerán en la escuela, progresarán y, a la larga, ingresarán a la universidad y tendrán mejores habilidades, independientemente de si regresan o no a México [...] Además, aunque estén tomando algunos cursos en español, al mismo tiempo los estamos orientando hacia el idioma meta, el inglés, tanto en términos de conocimiento académico como de habilidades (coordinador de Plaza Comunitaria, Portland, 6 de noviembre de 2009).

En este contexto, el gobierno mexicano ha optado por un enfoque discreto, aun cuando la discreción limita en algunos casos la eficacia de los programas, en vista de la ausencia de una

---

<sup>34</sup> Esmeralda Bermúdez, “Mexican Lesson Plans Crossing the Border”, *The Oregonian*, 19 de septiembre de 2007.

<sup>35</sup> Véase “Illegal Immigration, News, Politics, Media Bias”, en 24Ahead.com, en <http://24ahead.com/blog/archives/007076.html>.

estrategia nacional de comunicación para llegar a la población meta y la implementación desigual de los programas, lo cual se debe en parte a las preferencias de cada cónsul.

Un hecho interesante de los años recientes es que, a pesar de que el gobierno mexicano continúa promoviendo “silenciosamente” estos programas, tanto el IME como algunos cónsules mexicanos en Estados Unidos y la Embajada de México en Washington presentan, cada vez con mayor frecuencia, estos programas como parte del compromiso de México con una responsabilidad compartida en la administración de la migración.<sup>36</sup> Surge aquí una pregunta fundamental con relación a la distribución de costos y beneficios de la migración entre el país emisor y el país receptor. Siguiendo el argumento de Jagdish Bhagwati<sup>37</sup> en el sentido de gravar un impuesto a los ciudadanos en el extranjero para compensar las inversiones de los países emisores en su educación, ¿deberían los países receptores cargar con todo el costo de la integración de los migrantes?<sup>38</sup> Esta pregunta sobre responsabilidad se vuelve más compleja cuando en la población de migrantes se incluye un gran número de migrantes irregulares, como es el caso de aproximadamente seis millones de indocumentados mexicanos en Estados Unidos.

Desde esta perspectiva, el trabajo de campo realizado para esta investigación se enfocó en medir los efectos de algunos de los programas del gobierno mexicano en áreas de salud, educación y desarrollo de liderazgos con respecto al proceso de integración de los migrantes en Estados Unidos, en particular

---

<sup>36</sup> IME, “La Universidad Estatal de Minnesota, Mankato, trabaja en colaboración con el Consulado de México en St. Paul para ayudar a inmigrantes mexicanos y latinos a continuar con su educación”, en *Boletín Especial Lazos* 862, 15 de octubre de 2009. Entrevista con Arturo Sarukhan, embajador de México en Estados Unidos, Washington, D. C., 4 de diciembre de 2009.

<sup>37</sup> Jagdish Bhagwati, “A Deeply Flawed Report on Global Migration”, *Financial Times*, 6 de octubre de 2005.

<sup>38</sup> Agradezco a Alan Gamlen por sus sugerencias en este punto.

su conocimiento y uso de los servicios de salud y educación en ese país, su participación ciudadana y su aprovechamiento del inglés. Por medio de más de doscientas entrevistas exhaustivas con personal del IME, funcionarios gubernamentales, entidades asociadas en Estados Unidos y participantes en estos programas, se hizo un análisis cualitativo y una relación detallada de la implementación de los programas y las experiencias de la población meta en seis ciudades de Estados Unidos. Las preguntas fueron diseñadas para evaluar los resultados de los programas respecto de los objetivos explícitos y tácitos del gobierno mexicano, así como de las conexiones que los participantes establecen entre los programas y sus propios objetivos en Estados Unidos y/o en México. Si bien este análisis no controla variables como el número de años de residencia en Estados Unidos, la edad, el género, el estatus migratorio o el nivel educativo de los participantes, que pueden influir en su proceso de integración y su valoración de los programas del gobierno mexicano, las coincidencias en las respuestas a lo largo de las distintas ciudades son indicadores sólidos de las intenciones de los participantes en términos de integración en Estados Unidos, los beneficios que perciben del uso de los programas del IME y la forma en que relacionan los programas con el Estado emisor y/o el Estado receptor.

### **Programas del gobierno mexicano en educación, salud y desarrollo de liderazgos: ¿una herramienta para la integración?**

#### *Educación*

Los programas del IME para promover la educación se basan en la idea de que se requiere la colaboración entre ambos países

para mejorar la vida de la población de origen mexicano en Estados Unidos. Dentro de estas iniciativas están los programas de intercambio entre maestros; la donación de libros a escuelas, bibliotecas y centros comunitarios en Estados Unidos (a razón de un millón de libros por año); la alfabetización de adultos y los programas de educación por medio de Plazas Comunitarias, y el programa IME Becas, iniciado en 2005 conjuntamente con la Universidad de California con el propósito de apoyar con donativos a los centros comunitarios y las instituciones que proporcionan programas educativos a los estudiantes mexicanos.

En esta sección me enfoco principalmente en el programa Plazas Comunitarias y examino sus efectos en términos de la integración de los migrantes. En 2008 había 373 Plazas a lo largo de Estados Unidos. Algunos consulados tienen en sus distritos hasta 20 Plazas que operan a través de centros comunitarios, clínicas de salud, hospitales, universidades comunitarias, clubes de oriundos, escuelas y cárceles. De acuerdo con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), 16 758 estudiantes de 35 estados de la Unión Americana participaron en estos programas durante 2007.<sup>39</sup> Las Plazas atienden a una población de estudiantes con edades que van de los 16 a los 80 años (o mayores). Aunque la mayoría de ellos son mexicanos, en casi todas las Plazas visitadas había estudiantes y maestros provenientes de otros países latinoamericanos y, en algunos casos, de países no hispanohablantes.

Las visitas a 30 Plazas en las circunscripciones consulares de Los Ángeles, Atlanta, Nueva York, Chicago, Houston y Portland incluyeron entrevistas con estudiantes, maestros y coordinadores de los programas. Las preguntas de dichas entrevistas fueron diseñadas para evaluar los objetivos de los participantes y los beneficios que obtienen de estos programas en relación

---

<sup>39</sup> IME, *Reporte de actividades (2007-2008)*, México, IME-SRE, 2008.

con los objetivos explícitos del gobierno mexicano, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera: a) mejorar la calidad de vida de los mexicanos en el exterior; b) contribuir al desarrollo individual y colectivo de la población mexicana y de origen mexicano en el exterior mediante la promoción de programas educativos formales e informales junto con instituciones en México, Estados Unidos y otros países; c) promover la colaboración Estados Unidos-México en programas educativos; d) brindar oportunidades a los adultos mexicanos en el exterior para iniciar, continuar o concluir su educación (en todos los niveles); e) mejorar la comprensión que padres, estudiantes y maestros tienen del sistema educativo mexicano y los requisitos para la acreditación, y f) generar mayor conciencia acerca del valor de utilizar la cultura hispana y mexicana por medio de la promoción de la lectura entre niños y adultos jóvenes en Estados Unidos.<sup>40</sup>

Ninguno de estos objetivos se refiere explícitamente a la idea de promover la integración de los mexicanos en Estados Unidos y, particularmente, de aprender inglés. Sin embargo, los resultados de las entrevistas revelan que las experiencias de los estudiantes en las Plazas proporcionan de hecho las herramientas para una interacción más exitosa con las instituciones estadounidenses, en especial entre los adultos, quienes refieren una participación más activa en la formación de sus hijos y una mejor comunicación con ellos, así como un progreso en el acceso a mejores empleos y niveles más altos de dominio del inglés. Si bien muchos estudiantes acuden en primera instancia a las Plazas con el objetivo de aprender inglés, los maestros y coordinadores suelen descubrir que carecen de las herramientas de educación básicas (hay incluso algunos analfabetos), en cuyo caso la disponibilidad de libros de texto en español es esencial.

---

<sup>40</sup> *Idem*. Véanse también *Guía IME*, México, IME-SRE, 2008, y *Reporte de actividades (2005-2006)*, México, IME-SRE, 2006.

Casi todos los estudiantes inscritos en estos programas (mujeres en su mayoría, al menos en gran parte de las Plazas visitadas) se sienten motivados ante la idea de que una educación en su propio idioma no sólo facilitará que aprendan a leer y escribir, o bien que terminen la primaria o la secundaria, sino que les permitirá aprender inglés más rápidamente y, en algunos casos, obtener el GED y asistir a la universidad en Estados Unidos:

Muchos vienen con la idea de aprender inglés. Pero su motivación cambia cuando se dan cuenta de que pueden aprender a leer y escribir en su propio idioma. Quieren ayudar a sus hijos, ser productivos. Muchos de ellos sienten que ahora pueden socializar y ser valorados. Anhelan un mejor empleo, un mejor salario, una mejor calidad de vida (coordinador, Plaza Comunitaria en Nueva York, 24 de junio de 2009).

El hecho de que las Plazas se localicen en la mayoría de los casos dentro de escuelas, centros comunitarios, clínicas de salud, iglesias o universidades también ayuda a los migrantes a familiarizarse con estos lugares y a aprovechar una gama más amplia de servicios disponibles para ellos o sus hijos. De acuerdo con los recursos disponibles en cada sitio, muchas Plazas ofrecen programas adicionales para los estudiantes, así como seminarios o capacitación especializada que proporcionan información y herramientas que los migrantes pueden aplicar en sus vidas cotidianas, además de mejorar la confianza en sí mismos. Al respecto, uno de los estudiantes explica: “Me siento mejor al ser capaz de llenar una solicitud y me considero un ejemplo para mis hijos. Ellos se han beneficiado también, ya que me ven estudiando y quieren hacer lo mismo” (estudiante, Plaza Comunitaria en Houston, 8 de julio de 2009). Tal como lo describió uno de los coordinadores de las Plazas, esto es algo que las agencias socias valoran, ya que, además de los programas Plazas, pue-

den ofrecer herramientas que ayuden a los migrantes en su vida cotidiana en Estados Unidos:

Somos el faro de sus vidas. Acuden aquí sintiéndose perdidos. Pero aquí encuentran una luz. Acuden en busca de apoyo, de una mejor vida. La educación les proporciona una mejor vida. Su nivel socioeconómico mejora. Somos un sitio de esperanza. No sólo les damos educación, sino orientación sobre el sistema, y ellos saben que este lugar es seguro. Los guiamos, les ayudamos a obtener servicios y, lo que es más importante, si les ayudamos a obtener una educación, habremos cambiado sus vidas (coordinador, Plaza Comunitaria en Houston, 10 de julio de 2009).

Aunque la mayoría de las ciudades ofrece programas de inglés como segundo idioma (English as a Second Language, ESL) y educación para adultos a través del sistema escolar, muchos migrantes que necesitan estos servicios a menudo carecen de información o temen participar debido a su estatus migratorio o al hecho de que sus habilidades para leer y escribir son limitadas. En este caso, los programas del gobierno mexicano desempeñan un papel fundamental, ya que sirven como puente y conectan a los estudiantes con programas e instituciones a los que normalmente no se acercarían en Estados Unidos. El hecho de que la mayoría del personal en las Plazas habla español y de que los consulados mexicanos difunden los programas proporciona a los migrantes la sensación de que están en un lugar seguro: “Una universidad comunitaria cerca de aquí tiene clases de inglés como segundo idioma, pero resulta intimidante para algunas personas, quienes prefieren venir aquí. Es un ambiente más cómodo y acogedor” (coordinador, Plaza Comunitaria en Houston, 6 de julio de 2009).

Finalmente, los coordinadores de las Plazas, algunos de ellos estadounidenses, sostienen que este programa no impide

la integración en Estados Unidos, y no consideran que la educación en español o con libros de texto mexicanos limite su habilidad para aprender inglés y echar raíces en Estados Unidos. Uno de los coordinadores responde así a las críticas sobre el hecho de que el programa Plazas proviene de México: “La gente tiene que entender que el valor de la educación es la educación misma, sin importar de dónde provenga. El beneficio del programa de Plazas es principalmente para Estados Unidos y ha tenido grandes resultados” (coordinador, Plaza Comunitaria en Los Ángeles, 22 de agosto de 2009).

### *Salud*

El programa Ventanillas de Salud está diseñado para proporcionar información sobre salud preventiva a quienes visitan los consulados mexicanos. En diciembre de 2009, 40 consulados en Estados Unidos tenían Ventanillas de Salud y cerca de dos millones y medio de mexicanos se habían beneficiado del servicio.<sup>41</sup> Las Ventanillas (que en algunos casos consisten en una oficina completa, mientras que en otros constan solamente de una mesa con volantes) se localizan por lo regular en las antecámaras de los consulados, en donde diariamente hay de doscientos cincuenta a quinientos mexicanos esperando sus pasaportes o sus identificaciones consulares (la cantidad varía dependiendo de la oficina consular y la temporada). Los coordinadores del programa y las agencias asociadas (hospitales, clínicas, centros comunitarios de salud, farmacias) proporcionan información sobre enfermedades comunes entre la comunidad mexicana por medio de videos, charlas, manuales y volantes, y en algunos casos hacen pruebas gratuitas para diagnosticar VIH, presión arterial, diabetes, etcétera. También remiten a la gente a las

---

<sup>41</sup> A. Tong, *art. cit.*

clínicas y hospitales que proporcionan servicios a bajo costo a las personas que no cuentan con seguro médico (aproximadamente cincuenta y cinco por ciento de los migrantes mexicanos en Estados Unidos).

Según revelan las entrevistas con coordinadores del programa en cinco ciudades y en algunas de las agencias socias, las Ventanillas apoyan la interacción de los migrantes con las instituciones de salud estadounidenses al proporcionarles un espacio seguro en el consulado, a donde se pueden acercar para hacer preguntas sobre su salud o la de sus hijos:

Uno de los mayores obstáculos para llegar a esta comunidad consiste en ganar su confianza [...] La comunidad ve [los servicios proporcionados a través de Ventanillas de Salud] como algo que ofrece el consulado [...] Esto les da confianza. Esto abre una gran oportunidad para brindar a la gente acceso a la salud, para ayudarla a conocer los recursos disponibles y los requisitos. Y a la vez, ellos pueden difundir esta información entre sus familiares y amigos (agencia asociada a Ventanilla de Salud, Los Ángeles, 21 de agosto de 2009).

Las Ventanillas de Salud también ponen en contacto a los migrantes con las instituciones de Estados Unidos a las que pueden acceder, al margen de su estatus migratorio o su seguro médico. Un beneficio adicional es que estos servicios de salud preventiva reducen el uso de los servicios de urgencias médicas.<sup>42</sup> Por ejemplo, una de las entidades en Los Ángeles que proporciona pruebas gratuitas para medir la glucosa explica que entre treinta y treinta y cinco por ciento de las personas

---

<sup>42</sup> Patricia Giovine, "Mexico Consulate Gives Free Health Care to Illegal Aliens in Texas Vaccinations and AIDS Tests", *The Latin American Herald Tribune*, 23 de diciembre de 2008.

que se someten a este examen son diabéticas y no lo saben (agencia asociada a Ventanilla de Salud, Los Ángeles, 14 de agosto de 2009).

En cuanto a la población meta, el servicio no es todavía ampliamente conocido entre los migrantes mexicanos, y la difusión e implementación del programa varía en cada consulado. Sin embargo, las entrevistas realizadas en cinco consulados revelan que quienes sí han escuchado acerca del servicio, o de hecho lo utilizan, reportan experiencias muy positivas y manifiestan su interés por aprender más acerca de los temas y los programas de salud a los que ellos o sus familiares pueden acceder, ya sea en el consulado o en las entidades de salud o los hospitales asociados.

### *Desarrollo de liderazgos*

Más allá de las relaciones de los gobiernos local y federal con los clubes de oriundos —relaciones que se han desarrollado más extensamente desde los años noventa—, el gobierno mexicano ha establecido nexos más directos con líderes comunitarios mexicanos y mexicano-americanos (incluyendo activistas comunitarios, académicos, trabajadores de la salud, funcionarios mexicano-americanos en los gobiernos local y estatal, y los medios de comunicación, así como las organizaciones de latinos). Desde 2003, esta relación se ha institucionalizado a través del CCIME, integrado por 125 mexicanos, mexicano-americanos y mexicano-canadienses. Los consejeros son electos por un periodo de tres años, durante los cuales organizan grupos de trabajo para hacer recomendaciones al gobierno mexicano sobre diferentes temas relacionados con los migrantes. Se reúnen en México dos veces al año con objeto de aprender acerca de los programas del gobierno mexicano, establecer contacto con funcionarios mexicanos y emitir sus recomendaciones formales so-

bre las políticas que los consulados, así como los gobiernos municipales, estatales y federal en México, deberían instrumentar para apoyar a la población de migrantes.

Los objetivos explícitos del IME con respecto al Consejo Consultivo son: a) mantener un diálogo sistemático, franco y constructivo con los líderes de las comunidades de mexicanos en el exterior; b) incorporarlos en el diseño de las políticas públicas que les afectan; c) crear un foro para el intercambio de ideas entre los líderes mexicanos y mexicano-americanos; d) identificar las necesidades prioritarias de las comunidades de mexicanos en el exterior y desarrollar una agenda compartida entre ellos y el gobierno de México; e) proporcionar un espacio para la expresión libre y franca de sus ideas y preocupaciones; f) difundir información sobre los programas del gobierno mexicano, y g) aprovechar la oportunidad que representa la creciente relevancia política y económica del liderazgo migrante y mexicano-americano, a fin de que estas comunidades puedan desarrollar en todo su potencial su capacidad para servir como puente de entendimiento entre México y los países receptores.<sup>43</sup>

La naturaleza de esta relación es conflictiva, dado que muchos migrantes todavía expresan resentimiento y desconfianza hacia el gobierno mexicano, y algunos de ellos desean tener participación más directa y representación en México. No obstante, las entrevistas con 45 miembros del Consejo Consultivo dan cuenta de que la mayoría ve su participación en el mismo como benéfica en términos de sus objetivos tanto en Estados Unidos como en México.

El principal beneficio que gran parte de los consejeros identifica es que su participación en el CCIME les ha permitido

---

<sup>43</sup> IME, *Reporte de actividades (2003-2004)*, México, IME-SRE, 2004; así como los reportes de actividades de 2005-2006 y 2007-2008.

conocer a otros líderes de la comunidad mexicana en Estados Unidos y compartir con ellos experiencias y conocimiento. Esto se ha traducido en oportunidades para desarrollar una red de líderes comunitarios y colaborar en proyectos en su estado de residencia y/o de origen, así como en el nivel nacional (en ambos países). Por ejemplo, para muchos de los consejeros entrevistados, el CCIME fue esencial en el éxito de las manifestaciones de migrantes en contra de la Ley Sensenbrenner (H.R. 4437) durante la primavera de 2006 y a favor de la reforma migratoria integral,<sup>44</sup> ya que les permitió desarrollar una red más sólida y comunicarse entre sí. Hoy en día, los migrantes mexicanos están formando una coalición nacional para la reforma migratoria (Coalición MX por la Reforma Migratoria), la mayoría de cuyos miembros son o fueron consejeros. En estas entrevistas, casi todos ellos refirieron que su participación en el Consejo Consultivo fue decisiva para reunirse y desarrollar una agenda común:

Las ventajas son muy buenas. Adquieres experiencia y relaciones, y aprendes a comunicarte con quienes te representan en el gobierno. Aprendes mucho sobre los líderes, que son líderes profesionales en California, Chicago y Texas; son personas muy profesionales. Aprendes de ellos y mantienes una relación con ellos [...] Desde luego, también conoces a algunos que sólo hablan y no hacen nada (ex consejero, Nueva York, 17 de junio de 2009).

Lo que nos lleva a participar en el IME son los contactos, las relaciones y el diálogo entre los migrantes en Estados Unidos, y la conexión con los temas y preocupaciones de la vida diaria, así como la mejora del país de origen [...] y la promesa de que

---

<sup>44</sup> Véase Xóchitl Bada, Jonathan Fox y Andrew Selee, *Invisible No More: Mexican Migrant Civic Participation in the United States*, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006.

podemos tener un impacto directo. La realidad es que el mayor valor está en los contactos y las relaciones que se están formando. Pienso que a medida que maduremos como comunidad y sigamos creciendo y teniendo más poder en este país [Estados Unidos], la inversión que México está haciendo en este diálogo, en esta conversación y en el desarrollo de relaciones va a rendir frutos (ex consejero, Chicago, 6 de octubre de 2009).

La mayoría de los clubes de oriundos y de los líderes mantienen vínculos estrechos con autoridades estadounidenses o son miembros de organizaciones políticas o étnicas de Estados Unidos, al tiempo que participan activamente en proyectos de desarrollo o actividades políticas relacionadas con su ciudad o pueblo natal.<sup>45</sup> Casi todos ellos tienen una participación más activa en la política estadounidense, pero no consideran que sus conexiones transnacionales sean una limitación para integrarse al país receptor.

En el caso del CCIME, 57 % de los actuales consejeros (para el periodo 2009-2011) tienen su principal afiliación política en Estados Unidos o Canadá y sólo 30% pertenece a un club de oriundos.<sup>46</sup> En cuanto a los efectos de su participación en el CCIME y sus actividades en Estados Unidos, muchos reportan un resultado positivo en cuanto a profesionalización y transferencia de las habilidades adquiridas a raíz de la interacción con las autoridades mexicanas a las políticas locales en Estados Unidos y viceversa. Como resultado de su participación en el CCIME, algunos han competido por cargos de elección en Estados Unidos: “Voy a competir por un cargo en Estados Unidos. Si no hubiera estado en el CCIME no hubiera pensado en ello. Vi la po-

---

<sup>45</sup> A. Portes, C. Escobar y R. Arana, *art. cit.*

<sup>46</sup> IME, “Perfil del Consejo Consultivo del IME (2009-2011)”, 21 de septiembre de 2009, en [http://www.ime.gob.mx/ime2/images/ccime/reporte\\_ccime1.pdf](http://www.ime.gob.mx/ime2/images/ccime/reporte_ccime1.pdf).

sibilidad de convertirme en servidor público para poder influir en mi ciudad” (ex consejero, Houston, 6 de julio de 2009). Otros han advertido un efecto positivo en su relación con los gobiernos locales (en Estados Unidos): “[El hecho de ser un consejero] me abrió las puertas con los gobiernos locales. Vi esto como un puente de comunicación con la comunidad de latinos. Ellos quieren aprender acerca de los programas del gobierno mexicano y mejorar la relación con el gobierno y con el consulado” (ex consejero, Atlanta, 28 de julio de 2009).

En su mayoría, los consejeros entrevistados consideran que la comunidad de mexicanos ha progresado considerablemente en los últimos años, ya que cuenta con liderazgo y organizaciones más sólidas, si bien sigue dividida y sus índices de participación son bajos. Según manifiestan, el papel del gobierno mexicano ha sido positivo e, incluso, ha resultado un detonador clave en este proceso:

Gran parte de este progreso se debe al apoyo del consulado, que nos mantiene actualizados con seminarios, así como al apoyo de los gobiernos municipales en México. Esto ha generado un liderazgo más profesional, y no tanto como un club de la ciudad o pueblo natal, sino como una organización real, con un consejo de asesores, una ONG. Anteriormente ni siquiera había registros; ahora se obtiene un estatus 501(c)(3), se obtienen recursos y se puede hacer un trabajo profesional (consejero en funciones, Chicago, 1 de octubre de 2009).

Aunque son críticos, los consejeros ven que esta relación con el gobierno mexicano también es positiva para fortalecer su propia identidad, interactuar de manera constructiva con los funcionarios mexicanos, atraer la atención hacia las necesidades de las comunidades de migrantes en Estados Unidos y difundir información sobre los servicios del gobierno mexicano: “Estoy

muy orgulloso de ser mexicano, y la posibilidad de aprender cómo funciona el gobierno mexicano me hace sentir que no se han olvidado de la gente a la que le fallaron como gobierno hace muchos años [...] Tal vez sea por las remesas o por lo que sea, pero ahí están” (consejero en funciones, Chicago, 5 de octubre de 2009).

Bada, Fox y Selee reflexionan sobre la pregunta de si “hay una percepción de que el interés de México alrededor de estas organizaciones es distinto de los intereses que se han formulado alrededor de una mayor integración en la sociedad estadounidense”.<sup>47</sup> Aunque quizás exista un objetivo implícito y una perspectiva de largo plazo sobre esta relación como algo que podría beneficiar a México si los líderes mexicanos y mexicano-americanos representan los intereses del gobierno y cabildan a su favor, el discurso oficial ha puesto un mayor énfasis en el empoderamiento de los migrantes para defender sus propios intereses y sus derechos en Estados Unidos, en lo cual también se enfoca la mayoría de los consejeros entrevistados. Para Jorge G. Castañeda, ex secretario de Relaciones Exteriores de México, lo anterior tiene sentido, porque “los consulados mexicanos son insuficientes para proteger sus derechos, y el gobierno mexicano debería proporcionarles las herramientas para defenderse, no para actuar como un grupo de cabildeo a favor de los intereses de México”.<sup>48</sup> Por su parte, Arturo Sarukhan, embajador de México en Estados Unidos, plantea que “aun cuando la relación transnacional con la diáspora es importante y loable, la mejor forma de ayudarlos y protegerlos es que aprendan inglés y vo-

---

<sup>47</sup> X. Bada, J. Fox y A. Selee, *op. cit.*, p. 8.

<sup>48</sup> Entrevista con Jorge G. Castañeda, ex secretario de Relaciones Exteriores, Nueva York, 30 de octubre de 2009.

ten en Estados Unidos. La idea no es presionarlos para representar los intereses de México”.<sup>49</sup>

Estas declaraciones, junto con los comentarios de los líderes comunitarios, confirman la idea de que los programas del gobierno mexicano están contribuyendo a la participación ciudadana y el empoderamiento de los migrantes en Estados Unidos, tal vez con objetivos no formulados o resultados inesperados, pero sin contradecir el objetivo de integración de los migrantes mexicanos en Estados Unidos.

## Implicaciones

Si bien la existencia de estos programas todavía no forma parte de la discusión central sobre el papel de México en la administración de la migración o en el debate sobre la reforma migratoria, hay una creciente atención hacia los programas mexicanos que promueven el acceso a la salud, la educación y otros servicios.<sup>50</sup> Gran parte de esta atención o cobertura informativa es neutral o positiva, incluso si en algunos artículos periodísticos se señala que estos servicios son utilizados por “extranjeros ilegales”. Además, el Migration Policy Institute —un centro de investigación apartidista en Washington, D. C.— emitió recientemente un informe elaborado con base en un análisis de los programas del IME, a los que describe como “uno de los factores

---

<sup>49</sup> Entrevista con Arturo Sarukhan, Washington, D. C., 4 de diciembre de 2009.

<sup>50</sup> P. Giovine, *art. cit.*; Anna Gorman, “Mexican Consulate in L. A. Takes Proactive Role in Guiding Immigrants to Social Services”, *Los Angeles Times*, 22 de julio de 2009; Andrew M. Seder, “King’s Outreach Targets Hispanics: Immigrants to Benefit from Education Program, Which Also Is Sponsored by Mexican Gov’t”, *The Times Leader*, 23 de enero de 2009.

más significativos, si bien ignorados, en la política de integración de migrantes de Estados Unidos”.<sup>51</sup>

Una pregunta fundamental es si un reconocimiento más explícito del papel del gobierno mexicano en la integración de los migrantes generaría reacciones negativas, tales como las acusaciones de “intervencionismo”, “dobles lealtades” o la amenaza a los valores estadounidenses. A partir de las reacciones a la cobertura informativa existente y la posición de los grupos antimigrantes, debería esperarse el mismo tipo de reacción adversa si estos programas son más conocidos. Sin embargo, a falta de una política integral de integración de migrantes en Estados Unidos, el apoyo del Estado emisor también podría ser visto como un puente para llegar a los grupos de migrantes (particularmente los indocumentados) y apoyar a aquellos que no califican para algunos programas gubernamentales o que tal vez teman acercarse a las instituciones de Estados Unidos. Y, lo que es más importante, puede tender un puente con los mexicano-americanos de la segunda generación y la llamada “generación 1.5” (los niños nacidos en el exterior, pero que crecieron en Estados Unidos) que enfrentan desventajas debido al limitado acceso de sus padres a algunos de estos sistemas de apoyo, así como a la información relativa a los mismos.

Retomando el título del artículo de la AP citado al inicio, concretamente la parte del “giro en el debate sobre migración”, argumentaría que un giro positivo podría ser un reconocimiento más explícito de los esfuerzos del gobierno mexicano para apoyar a la población de migrantes y su inversión en estos programas,<sup>52</sup> y un enfoque sobre cómo estos programas contri-

---

<sup>51</sup> Laureen Laglagaron, *Protection Through Integration: An Overview of Mexican Government Efforts to Build the Social and Human Capital of its Migrants in the United States*, Washington, D. C., Migration Policy Institute, 2010.

<sup>52</sup> *Idem.* L. Laglagaron informa que esto representa alrededor de 2.8 millones de dólares anuales, sin tomar en cuenta fondos complementarios y donativos. Sin

buyen a la integración de los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Esto podría generar una imagen más constructiva de la posición del gobierno mexicano en cuanto a asumir su responsabilidad sobre las causas de la migración, dando lugar a un entorno más productivo para discutir el desarrollo de mecanismos bilaterales o regionales formales para administrar las causas y consecuencias de la migración en el marco de la “responsabilidad compartida”.

Lo anterior ayudaría también a crear una imagen más positiva de los migrantes mexicanos en la que se demuestre su motivación para obtener una mejor educación, aprender inglés y participar en instituciones y políticas estadounidenses. Así, cambiaría la percepción errónea hacia esta población como renuente o incapaz de integrarse o incluso como una amenaza al predominio de los valores estadounidenses y al inglés como el idioma dominante.

El desafío para México va más allá de vencer el temor a reacciones adversas y las acusaciones de interferencia en los asuntos nacionales estadounidenses que han sido utilizadas en muchos casos como un pretexto para la inacción. Es fundamental que las políticas de emigración de México se conceptualicen de tal forma que no sólo reconozcan las contribuciones de los migrantes al país y les otorguen derechos políticos, sino que también reconozcan explícitamente sus características y el hecho de que muchos de ellos son ya ciudadanos estadounidenses o tienen planeado permanecer ahí en el largo plazo, y se examine lo que esto significa para México.

---

embargo, apunta, no se incluyen los salarios del personal del IME en los consulados o en México, además de viáticos y otros gastos. Hasta donde tengo entendido, el IME y la SRE no proporcionan información pública sobre los costos administrativos de estos programas.