

ACADÉMICOS DE MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS

EL INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR: ¿UN INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERIOR?

Alexandra Déllano Alonso

En 2005 el Gobierno de México publicó el documento “México ante el fenómeno migratorio”, en el que describe su postura y compromisos ante el fenómeno migratorio con el objetivo de “consolidar una política migratoria nacional”.¹ Uno de los fundamentos del documento es la idea de “responsabilidad compartida” en la administración de la migración. En este sentido, el detalle de los compromisos que México asume se enfoca en aspectos relacionados con el respeto a los derechos humanos de los migrantes y sus familiares, control de fronteras, administración de programas de trabajadores temporales y acciones para resolver las causas de la migración.

Sorprende, sin embargo, que en este documento y en la discusión general sobre “responsabilidad compartida”, que ha ido ganando terreno en el ámbito nacional, no se haga mención de las políticas mexicanas hacia su diáspora (especialmente a los 30 millones de mexicanos y mexicoamericanos que residen en Estados Unidos). Esto refleja que, pese a los grandes avances que ha logrado México en este ámbito en los últimos veinte años, la política de acercamiento a las comunidades aún no es parte de la discusión general sobre el tema migratorio en México. Las limitaciones conceptuales

¹ El documento está disponible en http://portal.sre.gob.mx/con_mcalleen/pdf/MEXICOFRENTEALFENOMENOMIGRATORIO.doc, consultado el 2 de agosto de 2010.

en este ámbito representan oportunidades perdidas en materia de política exterior al no considerar este tema como parte de la “responsabilidad compartida” que México asume sobre el fenómeno migratorio y reconocer los logros del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) dentro de este marco.

EL IME Y LA “RESPONSABILIDAD COMPARTIDA”

En la sección sobre “Democracia efectiva y política exterior responsable” del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el gobierno de Felipe Calderón por primera vez menciona al IME como institución clave en la relación con las comunidades en el exterior. Además de señalar al Instituto como “el mejor puente de comunicación” con las comunidades en el exterior, afirma el compromiso del Gobierno de México de fortalecer vínculos con las organizaciones de mexicanos, especialmente las que contribuyen al mejoramiento de sus comunidades de origen, mejorar la calidad de vida de las comunidades de mexicanos residentes en el extranjero y contribuir a fortalecer sus capacidades para promover sus derechos “con pleno respeto a la soberanía de las naciones”.²

Dentro de este marco, el IME desarrolla una variedad de programas enfocados al desarrollo económico, cultural, político y social de las comunidades mexicanas en el exterior, principalmente en Estados Unidos. Más allá de su definición general, estas tareas enfocadas a “mejorar la calidad de vida” de los mexicanos en el exterior pueden interpretarse de una forma más concreta en el sentido de que apoyan la integración de los migrantes a su país de residencia, principalmente por medio del acceso a programas de educación, salud, bancarización y desarrollo de redes de liderazgo. Considerando el debate que existe en Estados Unidos sobre la migración, más allá de la discusión sobre la reforma migratoria y el control de las fronteras,

² “Prioridad a los migrantes mexicanos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, en *Boletín Especial Lazos*, núm. 571, 4 de junio de 2007.

la integración exitosa de los migrantes de origen latino a ese país es un aspecto que genera gran controversia e informa la postura de varios de los grupos que se oponen a una posible regularización o una política migratoria más abierta para los migrantes latinos y sus familiares.

En los últimos veinte años, por medio del PCME y el IME, México ha contribuido de manera consistente y exitosa a la integración de los migrantes mexicanos a Estados Unidos al proporcionarles herramientas cada vez más amplias y accesibles para adaptarse y aprovechar las oportunidades que ofrece ese país. No obstante, a excepción de algunos mensajes del IME por medio de su *Boletín Lazos* y uno que otro discurso del embajador de México en Estados Unidos, estas acciones que ocupan gran parte de la agenda de los consulados y una cantidad significativa de sus recursos, no se destacan como parte de la responsabilidad compartida que asume México frente al fenómeno migratorio, ni se articulan como una contribución a la integración de los migrantes a Estados Unidos.

Sin dejar de lado las reacciones antiinmigrantes que estas acciones puedan provocar³ y la controversia que pueden generar dentro de México al enfocarse en la integración en lugar del retorno de los migrantes, cabe destacar el reconocimiento que se les ha dado por parte de grupos influyentes dentro de Estados Unidos como el Migration Policy Institute (MPI) y algunos medios de comunicación.⁴ Por ejemplo, un reporte del MPI enfocado a analizar los programas del IME a detalle, reconoce las actividades de este instituto y los consulados como “uno de los factores más significativos,

³ Véase Alexandra Délano, “Immigrant Integration vs. Transnational Ties? The Role of the Sending State”, en *Social Research*, vol. 77, núm. 1, primavera de 2010, publicado en español en la *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 90, julio-octubre de 2010.

⁴ Véase 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; 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; 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, y Ruth Fuller, “Literacy Program in Spanish Helps Immigrants Continue their Education Dreams”, *Chicago Tribune*, 26 de febrero de 2010.

pero desapercibidos en la política de integración en Estados Unidos”.⁵ Lo interesante en este caso es que las actividades del IME y los consulados también han sido pasadas por alto en la política migratoria mexicana, al menos en cuanto a la definición de los objetivos de estos programas y su articulación dentro de la agenda migratoria y de política exterior.

Si bien esto no necesariamente ha limitado su puesta en práctica, sí representa oportunidades perdidas respecto al apoyo que podría obtenerse de grupos dentro de Estados Unidos tanto para fortalecer estos programas como para promover la imagen de México en este ámbito. El reconocimiento explícito de la importancia de estos programas como un puente de apoyo en la integración y la contribución de México en cuanto a recursos —especialmente en lo que se refiere al uso de servicios de educación y salud por parte de los migrantes mexicanos— podría contribuir al cambio de percepciones dentro de la opinión pública estadounidense respecto a la responsabilidad compartida que asume México no sólo en la administración de los flujos migratorios, sino ante la realidad de una migración más permanente y menos circular que en el pasado, y la necesidad de atender a esta población que reside en Estados Unidos y no planea regresar. Asimismo, tiene el potencial de cambiar la idea equivocada de que los migrantes mexicanos no desean ni tienen la capacidad de integrarse a la sociedad estadounidense.

Tres ejemplos a continuación, basados en los programas de educación, salud y liderazgo del IME, demuestran cómo el Gobierno de México está contribuyendo a la integración de los migrantes en Estados Unidos. Una articulación clara de los objetivos y logros de estos proyectos, y su difusión, tanto dentro de México como en el exterior, permitirían aprovechar estas estrategias como un instrumento de política exterior que puede cambiar la imagen que se tiene de México como un actor pasivo o con capacidades limitadas frente a algunas de las consecuencias de la emigración, incluyendo la permanencia de sus ciudadanos en el exterior. Un diálogo más amplio y

⁵ 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.

explícito sobre estos temas también puede fomentar una mayor colaboración con distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, dentro y fuera de Estados Unidos, para ampliar el alcance de estos programas.

EDUCACIÓN

Los programas del IME en materia de educación se basan en la idea de que se requiere la colaboración entre ambos países para mejorar la calidad de 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 más de trescientas setenta 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.

A partir de visitas a 30 Plazas Comunitarias en seis circunscripciones consulares (Atlanta, Los Ángeles, Chicago, Nueva York, Houston y Portland) durante 2009, una de las principales conclusiones derivadas de entrevistas con asesores, coordinadores y estudiantes de las Plazas es que los logros de estos programas van más allá de los objetivos planteados por el IME.⁶ Por ejemplo, los resultados de las entrevistas con estudiantes revelan que sus experiencias en las Plazas y las herramientas que adquieren por medio de estos programas educativos les ayudan a tener una interacción más exitosa con las instituciones estadounidenses. Los participantes también 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. Casi todos los

⁶ Véase IME, *Reporte de actividades (2007-2008)*, México, IME-SRE, 2008; *Guía IME*, México, IME-SRE, 2008, y *Reporte de actividades (2005-2006)*, México, IME-SRE, 2006.

estudiantes inscritos en estos programas (mujeres en su mayoría) se sienten motivados ante la idea de que una educación en su propio idioma no sólo facilita que aprendan a leer y escribir, o bien que terminen la primaria o la secundaria, sino que les permite aprender inglés más rápidamente y, en algunos casos, obtener el certificado de General Education Development (GED) y asistir a la universidad en Estados Unidos.⁷

El hecho de que varias Plazas se localicen dentro de escuelas, centros comunitarios, clínicas de salud o universidades también ayuda a los migrantes a familiarizarse con estos lugares, sentirse en confianza y así 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 para que los migrantes las apliquen en su vida cotidiana. Al respecto, uno de los coordinadores de una Plaza en Nueva York explica:

Todos los programas tienen un impacto a nivel personal. Las personas se sienten más satisfechas, fuertes, conectadas, independientes. Esto se transfiere a la familia y a su vida diaria y les da acceso a un sistema en donde se pueden apoyar. Al educar a la comunidad conectamos a más personas, les ayudamos a participar en la organización comunitaria y a ser más activos en la comunidad.⁸

En este sentido, los programas del Gobierno mexicano desempeñan un papel fundamental en la integración de los migrantes, ya que sirven como un puente al conectar a los estudiantes con programas e instituciones a los que normalmente no se acercarían en Estados Unidos porque carecen de información sobre ellos o temen participar debido a su estatus migrato-

⁷ Véase Alexandra Délano, *Diagnóstico del Instituto de los Mexicanos en el Exterior*, México, Banco Interamericano de Desarrollo/Fundación para la Productividad en el Campo, A. C. (mimeo.), 2010.

⁸ *Idem.*

rio, o a que sus habilidades para leer y escribir son limitadas. El hecho de que estos programas se ofrezcan en español, con el apoyo de los consulados, crea un ambiente de confianza y familiaridad que permite alcanzar a grupos vulnerables, principalmente adultos, cuya atención es clave para enfrentar el rezago educativo de la comunidad mexicana (y latina) y sus futuras generaciones.

Uno de los principales retos para el Gobierno mexicano, y en particular para el IME, que puede generalizarse para la mayoría de sus programas, es la necesidad de desarrollar estrategias de difusión más claras que permitan llegar a la población meta. En visitas a los consulados y a las Plazas en 2009 fue notoria la falta de difusión del programa y la disparidad en cuanto a la identificación de las Plazas como parte de los servicios que ofrece el consulado, el Gobierno de México o el IME.⁹ Por otro lado, la difusión sistemática de los logros de este programa, tanto por parte del gobierno de México como de las agencias con las que colabora en Estados Unidos, podría tener un impacto positivo en la imagen del Gobierno mexicano y de los propios migrantes, además de motivar a estos grupos a participar más ampliamente en estos programas u otros similares.

SALUD

El programa Ventanillas de Salud es una de las innovaciones del IME en materia de salud con respecto a la oferta previa del PCME. Las Ventanillas proporcionan información sobre salud preventiva dentro de 40 consulados en Estados Unidos con el apoyo de agencias socias, que incluyen hospitales, clínicas, centros comunitarios de salud y farmacias. Asimismo, 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 clínicas y hospitales

⁹ *Idem.*

que proporcionan servicios a bajo costo a las personas que no cuentan con seguro médico (más de la mitad de los migrantes mexicanos en Estados Unidos). La principal contribución del programa es que facilita la interacción de los migrantes con instituciones de salud estadounidenses al proveer un espacio seguro en el consulado, al que se pueden acercar para hacer preguntas sobre temas de salud o informarse sobre programas a los que ellos o sus hijos pueden tener acceso.

Las Ventanillas tienen un gran potencial como medio de información y comunicación al permitir a las agencias de salud dar a conocer sus servicios ante un público cautivo mientras esperan concluir sus trámites dentro del consulado. Un beneficio adicional es que el acceso de los migrantes a estos servicios de salud preventiva puede reducir el uso de servicios de urgencias médicas, respondiendo a una de las principales críticas de grupos antiinmigrantes sobre el costo que representan los migrantes indocumentados para el país.

No obstante este potencial, el servicio todavía no se reconoce ampliamente entre los migrantes mexicanos —incluso entre aquellos que lo reciben dentro del consulado— y hay grandes variaciones en cuanto a difusión e implementación del programa en cada consulado. De acuerdo con 950 encuestas realizadas dentro de los consulados, un promedio de 12.6% conoce el servicio y sólo 18.3% recibe información sobre salud durante su visita.¹⁰ Nuevamente, la difusión por parte del IME y de los consulados es una limitante, tanto en la falta de definición sobre los logros y potencial de estos programas desde una perspectiva de “responsabilidad compartida”, como en la capacidad de alcanzar a la población meta.

LIDERAZGO

No hay duda de que uno de los aspectos más destacados de la evolución de la relación entre el Gobierno mexicano y su diáspora en los últimos años

¹⁰ *Idem.*

ha sido la creación del Consejo Consultivo como parte de la estructura del IME (CCIME). Esta institucionalización de la relación entre el gobierno y las comunidades refleja el aprendizaje que ha resultado del trabajo iniciado desde 1990 (e incluso antes) en el acercamiento con los líderes migrantes y sus organizaciones, y la apertura gradual de espacios para la participación transnacional de los migrantes mexicanos.

Los cerca de ciento veinticinco consejeros son electos por las propias comunidades (una característica distintiva de consejos de migrantes similares en otros países), con lo que se pretende que el CCIME logre ser realmente representativo de los mexicanos en el exterior, aunque hasta el momento esto no se ha logrado por completo. Más allá de la representatividad, es claro que la relación entre el gobierno y los líderes migrantes es y será conflictiva dado el resentimiento y desconfianza que existe hacia el Gobierno mexicano por parte de los que se van, y al deseo de muchos de ellos de tener representación y participación política más directa en México. No obstante, un aspecto clave que destacar en cuanto a la relevancia del CCIME y del IME como instrumentos de política exterior es que de entre 50 consejeros y ex consejeros entrevistados en 2009 y 2010, la mayoría considera su participación en el Consejo como benéfica en términos de sus objetivos como líderes comunitarios tanto en Estados Unidos como en México.¹¹

El principal beneficio que gran parte de los consejeros identifica es que su participación en el CCIME les ha permitido 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 ámbito nacional (en ambos países). Por ejemplo, para muchos de los consejeros entrevistados, el CCIME fue esencial en el éxito de las marchas de migrantes durante la primavera de 2006 a favor de la reforma migratoria integral, ya que les permitió desarrollar una red más sólida y comunicarse entre sí. Recientemente, la creación de la Coalición MX por la reforma migrato-

¹¹ *Idem.*

ria fue resultado del esfuerzo de líderes migrantes mexicanos, en su mayoría consejeros o ex consejeros del CCIME. En este sentido, casi todos los consejeros entrevistados refirieron que su participación en el Consejo Consultivo fue decisiva para reunirse y desarrollar una agenda común.

En cuanto a los efectos de su participación en el CCIME y sus actividades en Estados Unidos, muchos consejeros 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. Asimismo, algunos han competido por cargos de elección en Estados Unidos o planean hacerlo, y otros han advertido un efecto positivo en su relación con los gobiernos locales (en Estados Unidos) al haber desarrollado mejores capacidades para interactuar con oficiales de gobierno en ambos países a través de su trabajo en el IME.

Finalmente, casi todos 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 política son bajos. Aunque son críticos, consideran que el papel del Gobierno mexicano ha sido positivo e, incluso, ha resultado un detonador clave en este proceso de consolidación de sus organizaciones y su participación cívica en ambos países:

Si no hubiera convocatoria del Gobierno, no nos reuniríamos. Si no propone, no se hace nada. Es una relación de padre-hijo. Nos falta para tener autonomía. La comunidad todavía está en la adolescencia. En Chicago y Los Ángeles tal vez ya tienen esa comunicación. Acá todavía somos jóvenes. (Entrevista con consejero de Nueva York, 23 de junio de 2009.)

Aunque quizás exista además un objetivo implícito y una perspectiva de largo plazo sobre esta relación como algo que podría beneficiar a México si los líderes mexicanos y mexicoamericanos 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. En este sentido, el discurso y la definición de agendas quizás es más clara que en otras áreas del IME, pero es igualmente deficiente en la forma en que se transmite y difunde esta información dentro y fuera de México, y cómo se interpreta la relación con los líderes migrantes dentro de cada consulado.

Esto significa que se pierde el potencial de extender un mensaje positivo respecto a cómo mediante el CCIME, los cursos de liderazgo y el desarrollo de redes por medio de Jornadas Informativas, Redes de Talentos y otros eventos que organiza el IME, el Gobierno mexicano está contribuyendo de una forma fundamental a la participación ciudadana y el empoderamiento de los migrantes en Estados Unidos. Aunque en este caso los programas del IME pueden ser más controvertidos que en el caso de salud o educación dadas sus implicaciones políticas y, por lo tanto, no se difunden tan explícita o abiertamente. El punto a destacar aquí es que comparten un objetivo fundamental con el Gobierno de Estados Unidos y con los migrantes, que es el de apoyar su integración y participación cívica como ciudadanos y/o residentes de ese país, y que han tenido resultados notables en los últimos siete años.

CONCLUSIONES

Varias razones explican que el Gobierno mexicano prefiera una postura discreta sobre la promoción de las actividades de acercamiento a las comunidades mexicanas en el exterior. Por un lado, hay consideraciones respecto al principio de no intervención y las reacciones de grupos antiinmigrantes ante la relación activa del Gobierno de México con grupos de mexicanos y mexicoamericanos residentes en Estados Unidos. Por otro lado, existen preocupaciones respecto a las posibles críticas en México acerca de los recursos que se invierten en estos programas mientras que una gran parte de la población que reside en el país no tiene acceso a los servicios que se ofrecen a los mexicanos en Estados Unidos. Finalmente, hay una falta de

consenso dentro del Gobierno mexicano respecto a los objetivos y alcances de estos programas.

Al limitar acciones y definiciones frente a estas posibles críticas en lugar de preparar mensajes para prever y enfrentarlas, México pierde la oportunidad de desarrollar estrategias de comunicación claras que permitan acercarse a un mayor número de mexicanos en el exterior y lograr una implementación más consistente de los programas a lo largo de la red consular. Cerca de noventa y dos por ciento de la población encuestada en 2009 dentro de los consulados nunca ha oído hablar del IME ni de sus programas.¹² Incluso algunas agencias socias que colaboran en los programas de Plazas Comunitarias o Ventanillas de Salud no identifican claramente a este instituto como parte de una amplia oferta de servicios comunitarios, con lo cual se pierde la oportunidad de dar a conocer la variedad de programas que se han diseñado para atender las necesidades de los migrantes mexicanos de una manera integral y potenciar la participación de agencias con las que colaboran los consulados en uno o varios de estos programas. Más aún, esta falta de consenso y definiciones claras respecto a la capacidad que tiene el IME como instrumento de política exterior limitan el potencial de transmitir un mensaje positivo y ejemplar en el ámbito nacional e internacional sobre la responsabilidad compartida que ha asumido México más allá del control de las fronteras y la administración de los flujos migratorios, al apoyar a la población migrante de primera, segunda y tercera generación que vive en el extranjero, destinando recursos y desarrollando programas modelo en el ámbito de las relaciones Estado-díaspóra.

¹² *Idem.*