

---

## Capítulo 10

# Los consulados y la institucionalización de las relaciones con las comunidades mexicanas en Estados Unidos

**Karla A. Valenzuela Moreno**

*<https://orcid.org/0000-0002-5024-3057>*

### Introducción

**S**e calcula que las personas de origen mexicano radicadas en Estados Unidos alcanzan los 33.7 millones (González-Barrera & López, 2013). El atractivo que las comunidades mexicanas representan para el país de origen es el resultado del asentamiento de un grupo de connacionales establecidos en territorios que pasaron a la jurisdicción estadounidense en 1848, y cuya consolidación, organización y aportaciones hacia sus comunidades oriundas, sirvieron para que el gobierno de México cambiara la perspectiva sobre sus emigrantes y prestara mayor atención a la injerencia que estos tenían sobre los asuntos internos y las relaciones internacionales.

Las comunidades de mexicanos en Estados Unidos se formaron a partir de 1848 con el tratado de Guadalupe-Hidalgo, documento que legaliza la apropiación de casi la mitad del territorio mexicano por parte del vecino país del norte. Este episodio constituyó el inicio de las relaciones Estado-diáspora para México, además de

que el manejo de dichas poblaciones y su 'integración' a la vida estadounidense las colocó en una posición desventajosa que dura hasta los tiempos actuales y que repercute en sus vínculos con el gobierno mexicano. Los emigrantes, conforme transcurre el tiempo, encuentran nuevas formas de renovar su membresía con México con base en las exigencias de la propia comunidad a la que pertenecen, pero también en las estrategias de negociación necesarias entre cualquier grupo social que se encuentra vinculado a más de un Estado-Nación. La formación es inseparable de la organización, pues el estado de vulnerabilidad en la que se encontraron los primeros expatriados los obligó a organizarse y a formar diversas comunidades. Si bien los consulados no figuraban en un principio, posterior a los ochenta se registra una gran injerencia de estos respecto del acercamiento y fomento de relaciones gobierno-diáspora.

### **Formación y organización de las comunidades de mexicanos en Estados Unidos**

El tratado de Guadalupe-Hidalgo ocasionó que alrededor de 100 mil mexicanos se encontraran viviendo en Estados Unidos sin haber cruzado la frontera. De acuerdo con los artículos 9 y 10 de este documento, los mexicanos que decidieran permanecer en el nuevo territorio tendrían garantizados sus derechos de propiedad de tierras, además de que en el transcurso de un año podían elegir mantener la ciudadanía mexicana o adquirir la estadounidense y, en caso de que no hubieran elegido ninguna expresamente, se considerarían estadounidenses. A pesar de las provisiones en dicho ordenamiento, se dio una violación a los derechos de propiedad de los mexicanos, despojándolos de tierras u obligándolos a pagar impuestos elevados por el simple hecho de haber decidido conservar su nacionalidad mexicana; además, diversos estados comenzaron a aprobar leyes que restringían los derechos civiles de los mexicanos (Maciel, 1996), por lo que su acceso a diversos derechos sociales también se vio afectado. En poco tiempo, los territorios anexados se convirtieron en un mosaico cultural interesante, pues albergaban a mexicanos, mexi-

coamericanos y estadounidenses. El difícil intercambio cultural y lingüístico de la zona, aunado a los trabajos precarios que ocupaban los mexicanos, las violaciones al Tratado que los empobrecieron, los prejuicios y xenofobia de los anglosajones hacia estos, tuvieron consecuencias importantes para la comunidad, incluso para quienes adquirieron la nacionalidad estadounidense.

En primer lugar, la incorporación de parte del norte mexicano a Estados Unidos causó confusión respecto de la identidad y lealtades nacionales, así como incertidumbre sobre el lugar que ocupaban los mexicanos en la sociedad estadounidense, lo que ocasionó su segregación. Es importante resaltar que, incluso antes de la pérdida del territorio, no existía una unidad nacional dentro de México, pues más bien había pertenencias regionales –los del norte, los del sur– (Gutiérrez, 1995). Aunado a lo anterior, ya existía una representativa población de estadounidenses asentada en el territorio texano, lo que dificultaba la unidad nacional basada en la identidad mexicana.

Esta discriminación causó diversas reacciones dentro de la comunidad de origen mexicano; muchos optaron por la asimilación, otros por el aislamiento y algunos más tomaron la defensa de sus derechos por su cuenta. Dentro de estos últimos, se encuentran varios terratenientes que vieron sus derechos de propiedad disminuidos, por lo que se dedicaban a robar ganado, asaltar en las carreteras e invadir propiedades que pasaron a manos de los estadounidenses (Palomo González, 2003). Si bien estos actos tenían un trasfondo de reivindicación social y oposición, sirvieron para reforzar aún más los estereotipos que los anglosajones tenían sobre los mexicanos respecto de su forma poco ordenada de proceder y sus supuestas inclinaciones por los actos vandálicos.

Otra de las acciones realizadas ante las vejaciones sufridas fue la organización con el fin de que sus exigencias fueran resueltas. Algunas de las demandas más comunes eran educación pública para sus hijos y la defensa de sus tierras. Otro de los motivos que alentaron la organización, fue que esta comunidad tenía interés en mantener su presencia política, situación que no pudo lograr debido a la cesión de sus tierras y negocios, al asentamiento de

nuevos empresarios estadounidenses que impusieron nuevas lógicas comerciales, y a la poca representación en legislaturas estatales. Algunas de las actividades que también realizaban estaban encaminadas a apoyar a los paisanos de bajos recursos, por ejemplo, brindándoles asistencia social. Si bien la organización comunitaria se efectuó en un principio para la resolución de problemas concretos, algunas de estas asociaciones exitosas ampliaron sus causas (Driscoll de Alvarado, 2005).

Gómez-Quiñones (citado en Cano & Délano, 2007, pp. 6-7), resalta un tipo de organización conocida como sociedades mutualistas, que proporcionaban servicios sociales como apoyos en casos de enfermedad, gastos funerarios, de deportación o repatriación de restos y defensa colectiva de derechos laborales y discriminación social. Debido a la exclusión de la sociedad de acogida, los mutualistas normalmente no participaban en eventos políticos y buscaban la ayuda de los consulados únicamente para organizar eventos culturales o para presentar quejas ante las autoridades estadounidenses. Potencializadas en parte por la falta de presencia del gobierno mexicano, se configuraron otras sociedades en Estados Unidos llamadas Juntas Patrióticas o Juárez Clubs, que también trabajaron en conjunto con los consulados. Sus objetivos eran más políticos que los de los mutualistas, pues buscaban proteger al país de invasiones y apoyar al gobierno de Juárez a través de la compra de armas, donación de fondos y realización de debates políticos sobre la situación de México (Délano, 2013, p. 65).

Los estadounidenses, al exacerbar las grandes diferencias existentes entre ellos y los 'otros', no distinguían entre los mexicanos, los mexicoamericanos y los nacidos en México con nacionalidad estadounidense, pues a estos se les consideraba como un solo grupo en contraposición con la población local, por lo que todos estos eran víctimas de discriminación y segregación por igual. Esta homogeneización del 'mexicano' fue al principio un factor que separó más a la comunidad, pues aquellos que se identificaban con el modo de vida estadounidense no podían sentirse completamente incluidos por las constantes clasificaciones que de ellos hacían los anglosajones considerándolos como mexi-

canos y por ende, estereotipándolos negativamente. Esta división entre los mexicanos y los mexicoamericanos principalmente, se exacerbaba cuando los segundos sentían que competían con los primeros por trabajos, o que los recién llegados provocaban una precarización de las condiciones laborales. Por otro lado, los mexicanos percibían a los mexicoamericanos como personas ‘sin país’, pues tampoco los consideraban americanos debido a la forma en que eran tratados en Estados Unidos. Sin embargo, una parte de la comunidad de origen mexicano también mostraba satisfacción al recibir a los inmigrantes mexicanos, pues de cierta forma se identificaban con ellos y ayudaban a perpetuar sus costumbres y a aumentar la población en sus colonias (Gutiérrez, 1995).

Posterior a la anexión, las primeras actividades de protección que realizó el Estado mexicano fueron informar a los mexicanos sobre su derecho de permanecer en los territorios anexados, o bien regresar a México, organizar repatriaciones, presentar quejas para defender sus derechos y prevenir su explotación, además de apoyar la organización de eventos culturales, actividad en la que hasta la fecha se involucran. En general, los consulados sólo eran llamados para apoyar la labor de las comunidades cuando estas los necesitaban, y no buscaban activamente el involucramiento con los mexicanos (Délano, 2013, p. 63).

En el periodo de 1870-1890, trabajadores mexicanos comenzaron a ingresar al norte de Estados Unidos para laborar en la construcción de las vías del ferrocarril y en el sur se ocupaban en trabajos agrícolas. Puesto que no había una regulación escrita y que ninguno de los dos gobiernos supervisaba las condiciones de los trabajadores, estas solían ser desventajosas para los mexicanos y en ocasiones, una vez terminada la temporada laboral, los trabajadores se veían sin posibilidades de regresar a México. Es precisamente en 1871 cuando aparece por primera vez el concepto de ‘protección’ en el reglamento del cuerpo consular. Los consulados, además de promover la firma de convenios laborales, brindaban apoyo con las repatriaciones, ayuda económica en casos de indigencia y canalización a hospitales por accidentes o enfermedades. Cabe destacar que gran parte de estas actividades era posible gra-

cias a las buenas relaciones que los cónsules sostenían con autoridades y empresarios mexicanos y estadounidenses que apoyaban a los connacionales como obra benéfica; además, pocas eran las veces en que los trabajadores denunciaban a los empleadores por incumplimiento y maltrato, y las intervenciones consulares solo se daban cuando el personal consular se enteraba de casos de vejaciones a través de medios informativos (Gómez Arnau, 1990). A partir de estos datos es posible deducir que los consulados tenían canales de comunicación poco institucionalizados y que sus protocolos de actuación no eran homogéneos, pues dependían de la persona que estaba a cargo en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), así como de las comunicaciones poco organizadas que sostenían con las comunidades.

En 1926 –con la creación de la Patrulla Fronteriza en 1924 y la declaración de la inmigración ilegal como un delito menor en 1929– México emitió un régimen de pasaportes controlados por la SRE para evitar la salida de connacionales, medida que fue obstaculizada nuevamente por las municipalidades, que seguían emitiendo salvoconductos (Fitzgerald 2015). Por su parte, los consulados se ocupaban principalmente de las repatriaciones y de conseguir empleo para los migrantes que llegaban. Los retornos alcanzaron cifras tan altas, que la Secretaría de Relaciones Exteriores se vio en la necesidad de limitar el apoyo económico para traer de vuelta a nuestros connacionales y a pedir a sus cónsules que intentaran negociar los pasajes con asociaciones públicas o privadas del país donde se encontrara el mexicano, para que fueran estas (y no el gobierno mexicano) quienes se hicieran cargo de los costos de traslado hasta México. Se destaca que desde 1923 la cancillería instruye a los consulados a incitar a los connacionales a organizarse para la asistencia mutua (Hernández Joseph, 2015).

Ante esta situación de vulnerabilidad de los emigrantes y de falta de recursos económicos del gobierno mexicano, en 1923 se establecen por primera vez en la Ley Orgánica del Cuerpo Consular Mexicano, las diversas actividades que los cónsules estaban autorizados a llevar a cabo para apoyar a los connacionales, que a

grosso modo consistían en “...defender las garantías y derechos de los mexicanos en el exterior, instruirlos sobre las leyes extranjeras locales y representarlos en cualquier tipo de reclamaciones que promuevan.” (Gómez Arnau, 1990, p. 140). Además, para quienes se encontraban en situación de prisión, los consulados estaban obligados a proporcionar ayuda moral y legal, visitarlos y promover recursos para la reducción de sus condenas y una aplicación adecuada de la ley. Otros ámbitos que se toman en cuenta son el laboral (se les instruye para revisar los contratos de trabajo y promover indemnizaciones en los casos que así proceda), la localización de personas (en caso de menores, tomarlos bajo custodia y regresarlos a México con sus familiares), representar los intereses de los connacionales fallecidos en el exterior, llevar registro de todos los casos atendidos y fomentar la organización de las comunidades para la asistencia mutua (Gómez Arnau, 1990; Délano, 2013).

En este último punto, cabe señalar que las organizaciones mexicanas sin fines de lucro tuvieron una presencia muy importante en la asistencia a repatriados que se hace manifiesta durante las deportaciones masivas de los años treinta durante la Gran Depresión estadounidense. Las deportaciones de los veinte y treinta fueron sufridas más intensamente por los mexicanos, pues de acuerdo con Durand (2007), ningún otro grupo de inmigrantes fue deportado de manera masiva, e incluso se realizó un programa de deportación en el que se elegían solo a mexicanos.

Durante este suceso histórico en el que se recibieron a más de 400 mil connacionales, la sociedad civil de las localidades fue convocada a través de las cabeceras municipales para asistir con los gastos de retorno y apoyar la reinserción de los connacionales: “Urge ir en auxilio de los nuestros, no sólo brindándoles alimentos y abrigo, sino hospitalaria acogida, incorporándolos nuevamente al seno de la patria. Su sangre fraterna, llena de fuerza y enseñanzas, impregnada con civilización y virtudes modernas, pagará con largueza el aporte del pueblo”. Este fragmento, recuperado por Fitzgerald (2015, 79), resalta que las poblaciones de los lugares de origen no sólo percibía a sus emigrantes como

personas que necesitaban apoyo, sino que al escribir “su sangre fraterna, llena de fuerza y enseñanzas...” lograban ver las potencialidades de su reintegración exitosa, pues contaban con capital humano y social adquiridos durante su estancia en el extranjero.

Por su parte, la sociedad civil mexicoamericana, ante la crisis económica de los veinte y la constante discriminación, disminuyó el apoyo a los recién llegados de México y se esforzó por conjuntar esfuerzos con aquellos de origen mexicano pero que detentaban la nacionalidad estadounidense, de ahí que posteriormente surgieran movimientos civiles como Los Ángeles Citizens’ Committe for Latin American Youth, Congress of Spanish Speaking People y la League of United Latin American Citizens (LULAC), entre otros (Gutiérrez, 1995).

Por otro lado, durante la década de los veinte, el gobierno mexicano pidió a sus consulados apoyarse en las comunidades en Estados Unidos para poder cumplir con las metas Estatales respecto de los emigrados, pues los recursos gubernamentales eran escasos. Para este efecto, se crearon las comisiones honoríficas, organizaciones formadas por mexicanos en Estados Unidos, avalladas y hasta cierto punto controladas por los consulados; su objetivo era multiplicar los servicios de protección de los consulados, inculcar la lealtad hacia México y eliminar posibles movimientos subversivos y que los emigrados se involucraran en la política interna y regresaran por su cuenta a sus lugares de origen. Como era de esperarse, muchas organizaciones civiles no estuvieron de acuerdo con las acciones llevadas a cabo a través de los consulados y exigieron ser tomadas en cuenta respecto de los proyectos futuros, a lo que los consulados reaccionaron mayoritariamente en forma positiva (Bada, 2014).

Ante los fracasos de los esquemas formales e informales de contratación, aunados al poco control que se logró ejercer en las dos décadas precedentes (resultantes en las masivas deportaciones), en 1942 se firma el acuerdo laboral más relevante entre México y Estados Unidos, el Programa Bracero, que duró hasta 1964 y que permitió la entrada documentada de alrededor de 4.5 millones de mexicanos para realizar labores agrícolas y de construcción de vías férreas, como respuesta a la disminución



de mano de obra ocasionada por la Segunda Guerra Mundial. Este convenio fue solicitado por Estados Unidos y bien recibido por México, pues este último país por fin tendría la oportunidad de mandar trabajadores cuyo empleo estaba asegurado, además de que las condiciones laborales en cuanto a derechos, salarios y condiciones de trabajo, se encontrarían aseguradas, reduciendo las potenciales vejaciones hacia los connacionales (Henderson, 2011). Sin reflexionarlo, el gobierno de México estaría cambiando su política de emigración masiva: de una restrictiva a otra permisiva e incluso incentivadora, en la que los trabajadores eran considerados los representantes de la población mexicana.

No obstante, el acuerdo Bracero, posterior a la Segunda Guerra Mundial surgieron conflictos entre ambos gobiernos derivados de una disminución en la supervisión de las condiciones de trabajo por parte de Estados Unidos. En 1956, empleados consulares comienzan la verificación de condiciones laborales y se dan cuenta que están debajo de los estándares y comienzan a abogar por su mejora. Cuando este país no respondió a las presiones mexicanas, entonces hubo un intento de parte del Gobierno Federal mexicano de disuadir a los trabajadores para enlistarse en el programa, intención que no fue respetada por algunas entidades federativas y a lo que Estados Unidos respondió con la permisión de la entrada irregular de 4 mil trabajadores mexicanos. Finalmente, el programa concluye en 1964, pues aunado a estos desacuerdos, la mano de obra indocumentada volvía innecesaria la presencia de trabajadores regulares, por lo que Estados Unidos decidió terminar el acuerdo pese a la insistencia de renovación por parte del gobierno mexicano (Fitzgerald, 2015 y Cohen, 2011).

En términos de las comunidades mexicanas en el exterior, el Programa Bracero significó una ruptura entre ellas, pues algunos líderes obrero-campesinos de origen mexicano, se opusieron a la entrada de jornaleros mexicanos por sentir que estos ocupaban trabajos que pertenecían a los americanos y tener prestaciones laborales de las que –según argumentaba la oposición– ni siquiera los propios nacionales gozaban. La animadversión de los mexicanoamericanos se acrecentaba al ver que los flujos de migrantes

irregulares se mantenían constantes y que éstos, al insertarse en los escaños sociales más bajos, dificultaban la movilidad social de todos los mexicanos.

La Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 abole restricciones raciales, pero tiene un sistema preferencial para ciertos grupos étnicos y cualificaciones laborales, imponiendo un sistema de cuotas que contempla tres tipos de migrantes: refugiados, migrantes con familia en EUA (quienes estaban exentos de la cuota) y migrantes cuyos números no deberían exceder 270 mil anuales. Esta Ley, intencionada en parte a reducir la inmigración irregular, no pudo lograr ese cometido debido al llamado Texas Proviso; por un lado, la legislación prohibía albergar a migrantes irregulares, pero por el otro, el Texas Proviso hacía explícito que el contratar a un migrante irregular no constituía albergarlo (Martin, 2003). Durante esta década también hubo un endurecimiento en las políticas migratorias de Estados Unidos que afectaron a familias mexicoamericanas, pues nuevamente se elevaron las deportaciones y se incrementó la seguridad en la frontera.

Ante estas medidas, diversas asociaciones civiles, entre ellas la LULAC cambiaron su postura respecto de apoyar únicamente a ciudadanos estadounidenses, y comenzaron a trabajar para convencer a los extranjeros de los beneficios de la naturalización, pues algunos miembros de sociedades civiles vieron a sus familias desintegrarse debido a las medidas anti-inmigrantes, además del interés por sumar y conservar al mayor número de miembros posible. Otro ejemplo de la movilización de la sociedad civil, fue el Committee to Aid Mexican Workers, que ofrecía asistencia para la integración de los mexicanos (Gutiérrez, 1995).

A pesar de que la actitud segregacionista de los estadounidenses causó en un principio animosidad entre los mexicanos y los mexicoamericanos, este sentimiento de rechazo paulatinamente impulsó un proceso de adscripción en donde los mexicoamericanos se identificaban con los mexicanos y ambos grupos desarrollaron una conciencia étnica de solidaridad grupal, construida a raíz de las animadversiones que sentían los anglosajones respecto de las personas de origen mexicano. Paradójicamente,

esta unidad también fue producto de la segregación en cuanto a los lugares físicos en donde se concentraban los mexicanos, pues estos espacios –alejados de la cultura hegemónica– permitieron la práctica y perpetuación de sus tradiciones distintas a las estadounidenses. Así, se formó una comunidad pan-hispánica que más adelante se denominaría La Raza.

A finales de los cincuenta, la reivindicación de las raíces mexicanas por parte de los mexicoamericanos se hizo más visible, pero esta recuperación de la cultura no fue impulsada por el gobierno mexicano, sino por la sociedad civil encausada por la constante discriminación, el endurecimiento de las políticas migratorias y la falta de garantías que resguardaran sus derechos sociales. Así, durante los sesenta, surge el Movimiento Chicano, basado principalmente en las raíces compartidas por miles de mexicoamericanos que se sentían incapaces de encontrar su lugar en la sociedad estadounidense, y cuya identidad y etnicidad entre ambos países sirvieron para redefinir su herencia mexicana y, basándose en una experiencia común, desafiar la discriminación y explotación de las que eran víctimas por parte de las instituciones estadounidenses (Villanueva, 1985; Bueno, 1985).

Durante la segunda mitad del siglo XIX y gran parte del siglo XX, se intentó inculcar a los migrantes una especie de nacionalismo revolucionario para fomentar su retorno a la patria y se aprobaron leyes para desincentivar la migración (Smith & Bakker, 2008). Sin embargo, esta visión territorialista de la nación mexicana llegó a su fin durante la década de los setenta. En estos años, ni la economía ni la provisión de servicios sociales estaban preparadas para el acelerado crecimiento poblacional de México, lo que obligó a que el gobierno mexicano fuera más laxo respecto de sus políticas de emigración y cesara de controlar las salidas, por lo que fue más efectivo acoger que controlar. Incluso, el ex presidente mexicano Luis Echeverría, consideraba a la diáspora mexicana como un potencial lobby étnico, y sostenía reuniones con líderes comunitarios (Fitzgerald, 2015).

En relación con los esfuerzos organizacionales de la comunidad, la década de los cincuenta representó un gran avance, pues es

durante estos años cuando surgen los clubes de oriundos, sucesores de las sociedades mutualistas del siglo XIX. Estas asociaciones difieren de sus antecesoras en que persiguen fines encaminados a una mayor influencia política, a la restitución de sus derechos sociales y civiles y al mejoramiento de sus comunidades de origen, por lo que la membresía se otorga en relación con las localidades de proveniencia de los emigrados. La década de los setenta registra un incremento en los clubes de oriundos, esto es debido a diversos factores, uno de ellos es su adaptabilidad a las exigencias de los grupos a los que atiende, pues precisamente sus miembros son parte de dichas colectividades, por lo que conocen las necesidades y los alcances y medios para cubrirlas. Además, muchos de los líderes comunitarios forman parte de otras colectividades y sectores sociales no relacionados con la migración, pero que desde estos pueden aportar al desarrollo de estas comunidades transnacionales, apoyando no solo a los expatriados, sino también a sus familiares en los lugares de origen.

En relación a la adaptabilidad de los clubes, esta se da en dos sentidos: por un lado, aunque su conformación se dio con base en problemas comunitarios, la heterogeneidad de mexicanos que forman a dichas comunidades, ha provocado que estas asociaciones se actualicen en torno a los retos particulares de cada grupo poblacional, que no solo presenta algunas de las mismas necesidades del siglo XIX (por ejemplo la defensa en contra de discriminación laboral y social), sino que se han sumado otras demandas que están más enfocadas al bienestar y movilidad social de los mexicanos (por ejemplo, educación financiera, acceso a créditos y propiedades). Además, la migración calificada también presenta un reto en cuanto a la atención, pues tienen requerimientos específicos que divergen en gran medida de la población que se atendía a lo largo del siglo XIX y principios del XX.

En suma, durante el siglo XIX y casi todo el siglo XX, el gobierno mexicano no se caracterizó por su acercamiento con la comunidad mexicana, misma que por sí sola y a instancias de la exclusión por parte de los estadounidenses de origen anglosajón, desarrolló una fuerte identidad nacional, sobre todo a principios de

los sesenta. A partir de la anexión de territorios, los mexicanos de esos espacios experimentaron una serie de problemas de diversa índole, para los cuales el apoyo por parte de México fue limitado y las comunidades tuvieron que organizarse para defender sus derechos, comunidades que incluso desde que habitaban en México se encontraban fragmentadas.

A pesar de que existían esfuerzos por parte de los consulados (González, 1999), muchos eran a título personal del cónsul en cargo y no representaban una política coordinada por parte del Estado. Esta ausencia Estatal se explica, además de que el país se encontraba en una etapa de redefinición, por el hecho de que si bien se tenía una política respecto de la emigración, esta no se basaba en la interacción con los emigrantes, sino que era impuesta por el Estado, y los Estados-Nación aún se concebían como territorialmente circunscritos, por lo que la persona, una vez que cruzaba la frontera, no era un actor Estatal relevante, ya que la política de emigración se trataba primero de disuadir la partida y posteriormente de no tener política al respecto, pues la emigración funcionaba –y funciona– como creadora de fuentes de empleo alternativos y de desarrollo para las comunidades de origen.

Hasta finales de los ochenta, los mexicanos en el extranjero no tenían gran peso en las decisiones nacionales y constituían un grupo del que poco se sabía, pues ya no eran considerados parte de la nación mexicana. Esta exclusión de la nación fue por varias razones, dentro de las cuales podemos nombrar: no encontrarse dentro de los confines jurisdiccionales del país; imposibilidad para ejercer sus derechos políticos; un desinterés por la situación en México percibido desde el punto de vista Estatal, entre otras.

Sin embargo, a partir de la última mitad de los años ochenta, el ‘olvido’ termina, en gran parte debido al crecimiento demográfico en México en los setenta, por lo que la migración servía como válvula de escape de una población numerosa que no podía ser atendida por el Estado; a la regularización de un número considerable de connacionales por cambios en la legislación migratoria estadounidense; a la importancia política y económica que fue reconocida a los clubes de oriundos y a la pérdida de identidad prevista para la

segunda generación de inmigrantes, lo que los alienaría aún más de las costumbres y tradiciones del país (González, 1999), efecto indeseable para el gobierno mexicano. Por estas razones, se opta por la institucionalización de las relaciones gubernamentales con las comunidades asentadas en Estados Unidos.

### **Formación y organización del Estado mexicano en torno a sus comunidades en Estados Unidos**

A pesar de que la SRE se planteaba desde antes la necesidad de atender el fenómeno migratorio de manera intersecretarial (Hernández Joseph, 2015), esta idea cobró fuerza en los ochenta, debido a la crisis financiera mexicana del momento y a las fallidas políticas emigratorias durante la mayor parte del siglo XX (Fitzgerald, 2015), las estrategias gubernamentales se replantean con miras a la preservación de la identidad nacional, el fomento de una ciudadanía mexicana globalizada y la atracción de remesas (Guarnizo, 1998) por lo que se institucionaliza la relación con los mexicanos en el exterior, es decir, se normaliza un sistema específico para que los connacionales puedan tener contacto con las autoridades gubernamentales mexicanas y viceversa, tanto a nivel federal como subnacional.

En los ochenta, se realizaron esfuerzos valiosos de acercamiento con la diáspora, como los emprendidos por el expresidente De la Madrid, consistentes en el establecimiento de mecanismos de cooperación con asociaciones mexicoamericanas en Estados Unidos y algunas comunidades de empresarios. Sin embargo, estos avances fueron aislados y no se retomaron por futuras administraciones. En 1989, se presentaron los primeros impulsos serios y continuados respecto de la población emigrante, pues durante la administración en el Ejecutivo Federal de Carlos Salinas De Gortari (1988-1994), se establecieron el Programa Paisano y los Grupos Beta (Délano, 2013).

De acuerdo con Roger Díaz de Cossío (2010), la idea de institucionalización surgió a finales de 1989 cuando un grupo de líderes mexicoamericanos pidieron al expresidente Salinas implementar un canal oficial a través del cual se pudieran atender los asuntos de la comunidad en el exterior. No obstante, esta idea no fue

del todo novedosa, pues ya existían esfuerzos previos de las entidades federativas desde los ochenta, el caso de Zacatecas es el más relevante. Genaro Borrego, el exgobernador de esta entidad en ese tiempo, tenía tres objetivos con su comunidad de expatriados: promover la colaboración entre originarios de su Estado que se encontraban viviendo en el extranjero, crear un programa formal de canalización de donativos de migrantes hacia proyectos de desarrollo comunitario en sus lugares de origen y atraer inversión hacia su Estado. Con estos objetivos en mente, inició una serie de políticas públicas, entre las cuales se encuentran el Programa 2x1; el apoyo y formalización de una federación de clubes de oriundos y la promoción de la “mexicanidad” a través de propaganda histórica y cultural de México en Estados Unidos. En la esfera federal, el primer esfuerzo de institucionalización fue el Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME), que dependió de la SRE y fue operado por los consulados, enfocado a crear un sentido de pertenencia nacional extraterritorial (Smith & Bakker, 2008).

El discurso oficial respecto de la creación del PCME argumenta que mediante este organismo, la comunidad migrante podría tener mayor deliberación respecto de la política interna de México, responder a sus demandas y que el gobierno coadyuvaría con ellos para su desarrollo en temas de salud, educación, deporte y organización comunitaria. El Programa tenía como objetivo el acercamiento del gobierno mexicano con su comunidad en el extranjero a través de la coordinación de todas las entidades gubernamentales que guardaran relación con la diáspora; la realización de actividades recreativas, culturales y deportivas; la implementación de programas de educación y la identificación de líderes comunitarios. Uno de los distintivos del PCME, era que no requería de negociaciones con funcionarios estadounidenses para su implementación (a diferencia de esfuerzos pasados realizados mediante los consulados y que requerían por lo menos memorandos de entendimiento para llevarse a cabo), lo que representó un cambio significativo en la forma de trabajo que el gobierno mexicano utilizaba para vincularse con sus coterráneos, pues a raíz del PCME no han existido intermediarios en las relaciones México-expatriados (Délano, 2013).



Otra diferenciación del programa, fue que mediante este el gobierno podía vincularse con población de origen mexicano, sin que necesariamente tuviera la ciudadanía, lo que representaba una extensión en los alcances del gobierno, pues los servicios convencionales de los consulados únicamente atendían a ciudadanos mexicanos (Hernández Joseph, 2015). Sin embargo, más allá de la retórica gubernamental, existen análisis académicos que exhiben el trasfondo de las condiciones políticas y económicas que dieron pie a la conformación del Programa, pues la creación del PCME no se debió enteramente a la buena voluntad gubernamental por atender la solicitud de los migrantes, sino que confluyeron diversos acontecimientos políticos que volvieron necesario involucrar a la diáspora.

Otras de las razones para el interés en la diáspora, la constituye la expectativa de que las remesas de aproximadamente veinte mil millones de dólares fueran invertidas en proyectos que beneficiaran a toda una comunidad y la necesidad del gobierno de Salinas de legitimar su elección presidencial con los mexicanos en el exterior (después de las anomalías registradas en el cómputo de los votos). También resalta una crisis del Estado mexicano a partir de la cual el ex presidente Salinas comienza a perder poder sobre ciertos grupos como el Barzón y el creciente descontento de la población mexicana con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), mismo que perdió el gobierno de diversas entidades en las décadas de los ochenta y noventa. Igualmente importante resulta el modelo económico al que México trató de transitar, que iba de un esquema de autosuficiencia basado en la producción nacional, a otro que conllevó a una apertura comercial. El símbolo que mejor ejemplifica esta transición es la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual requería que la identidad mexicana dejara de ser definida en contraposición a la estadounidense y abandonar la posición nacionalista que el gobierno de nuestro país había sostenido antes de los ochenta, pues Estados Unidos se convertiría oficialmente en nuestro socio comercial más importante. Este cambio en cuanto a la definición identitaria mexicana por oposición a la estadounidense, tenía como propósito formar un lobby compuesto por la



comunidad latina para que cabildaran con sus representantes legislativos (Fitzgerald 2015). Así mismo, de acuerdo con González González (2000), el PCME fungió como un programa de relaciones públicas, en el que se promocionaba una imagen positiva de México, apelando a la cultura y al mejoramiento de las relaciones con las autoridades locales en el vecino país.

Desde una perspectiva macro, los noventa significan una etapa de reconfiguración de los Estados-Nación para adaptarse a una economía neoliberal, entendiendo por este último término una visión preponderantemente económica que busca reducir la presencia del Estado en la distribución de los recursos y permitir que el mercado regule las relaciones individuales y sociales, con base en la eficacia y la productividad (Meyer, 1995). Al verse disminuido el papel del Estado, decrecen también los apoyos sociales a los grupos en situación de vulnerabilidad, en el que se encuentran por supuesto, los migrantes provenientes de países en vías de desarrollo.

Algunas legislaciones estadounidenses de esa década, en clara alineación con el neoliberalismo, restringían derechos sociales a los ciudadanos, al mismo tiempo que imponían penalidades más severas a la inmigración indocumentada. Como ejemplo se puede nombrar la Ley Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA, por sus siglas en inglés) en 1996. Esta Ley afectaba el acceso a los beneficios de protección social (por ejemplo, la participación en programas de transferencia), aumentaba los ingresos mínimos a demostrar para poder aplicar para reunificación familiar e imponía mayores penalidades contra migrantes que excedían sus visas o entraban de manera ilegal (Durand, Massey, & Parrada, 1999). Otra ley importante de la década, fue la Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA, por sus siglas en inglés), que castiga estancias ilegales con periodos de no reingreso, prisión para los que van a ser deportados de hasta dos años; permite a autoridades locales ejecutar leyes migratorias, y faculta utilización de evidencia secreta en casos contra migrantes. Asimismo, en 1994 revive el clima anti-inmigrante con la Propuesta 187, cuya intención era negarles a los inmigrantes sin permiso de residencia, servicios sociales tan imprescindibles como salud y educación.

Otra legislación determinante para el cambio de las relaciones de México con sus expatriados, es la Immigration Reform and Control Act (IRCA, por sus siglas en inglés) de 1986 que impuso controles internos a la inmigración indocumentada. Un punto clave fue el cambio de los patrones migratorios de los mexicanos, que pasó de una migración circular a una permanente. Esta transformación fue en gran parte posible debido a la ley IRCA, que entre otras medidas, permitió la legalización de alrededor de dos millones de mexicanos, muchos de los cuales patrocinaron la entrada regular de sus familiares a Estados Unidos, por lo que ya no regresaban con la misma periodicidad (Papademetriou, 2012).

Por su parte, la respuesta del gobierno mexicano fue en dos sentidos: apelar a la solidaridad entre las comunidades de origen mexicano como el mejor mecanismo de defensa de los connacionales, al apoyar la constitución de los clubes de oriundos y su conglomeración en organizaciones paraguas (Bada, 2015; Gómez Arnau, 1990), y por otro lado, realizar una serie de modificaciones estructurales como la permisión de la doble nacionalidad y el voto en el extranjero, la creación de la Dirección General para la Atención a Comunidades en el Extranjero en 1991 y la Ley del Servicio Exterior Mexicano de 1993, que regula el actuar del cuerpo diplomático y consular. Estas acciones denotan un interés del gobierno mexicano para que sus comunidades se protejan ellas mismas, pues realiza cambios estructurales para dotarlas de las herramientas necesarias para su organización y autoprotección. Como lo expresa el ex secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, al ser cuestionado sobre las repercusiones que la doble nacionalidad traería en la integración de los mexicanos en Estados Unidos, él respondió que esta medida permitiría que los mexicanos se “pudieran organizar para defender sus propios intereses” (Délano, 2013, p. 151) Para estos efectos, el PCME era la estructura perfecta, pues al mismo tiempo que permitía una relación más estrecha con las comunidades, era un canal para que estas recibieran servicios del Estado y que entre ellas hubiera una mayor integración.

En este contexto, el PCME se dio a la tarea de fortalecer a los clubes de oriundos y establecer oficinas estatales de atención al mi-

grante que corrieran a cargo de las entidades subnacionales. El peso conferido a estas jurisdicciones fue debido a que el gobierno federal entendió que gran parte de los migrantes se sentían insatisfechos con la administración a nivel nacional (e incluso se culpaba a esta de su necesidad de emigrar), y que su relación con México era más sólida en el nivel de sus comunidades de origen, pues existía un compromiso por apoyar a quienes se habían quedado en México (Smith & Bakker, 2008; Fitzgerald 2015).

En consecuencia, las entidades federativas tuvieron un acercamiento con sus oriundos durante esta década. Varias de ellas –por iniciativa de la SRE y siguiendo el ejemplo de Zacatecas y Guanajuato– se comienzan a interesar por el tema migratorio al darse cuenta de que sus migrantes aportaban grandes cantidades de dinero a la entidad a través de las remesas. Es bajo este contexto que se crea la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (CONOFAM) cuyo principal objetivo es contar con representantes estatales encargados de los asuntos migratorios para impulsar los esfuerzos que se produzcan para efectos de avanzar la agenda política en temas migratorios relevantes, especialmente en el ámbito de la inversión en proyectos productivos, y la protección y documentación de los connacionales.

Otro de los cambios relevantes, fue la creación de la Oficina Presidencial para la Atención de las Comunidades Mexicanas en el Extranjero, en 2000, dependencia que operaba bajo el cargo de la Presidencia de la República, en ese momento liderada por el presidente Vicente Fox. Desde sus momentos como precandidato, Fox mostró simpatía por la diáspora y varias de sus promesas de cambio rondaban alrededor del mejoramiento de las relaciones con los expatriados. La Oficina tuvo como objeto fortalecer el contacto directo con los migrantes para que pudieran ser tomados en cuenta en temas de política exterior. Este organismo termina de operar en el 2002, pues había un traslape de atribuciones con la SRE, además de que las pláticas sobre una reforma migratoria entre Vicente Fox y George W. Bush eran un tema visible en la agenda política, por lo que se necesitaba de un organismo más institucionalizado para operar con la diáspora. En respuesta, se creó el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en

el Exterior (CNCME) en 2003, que fusionó al PCME y a la Oficina presidencial. El CNME es una comisión intersecretarial presidida por el Ejecutivo y que se reúne a petición de este, cuyo objeto es proponer y coadyuvar en la promoción de políticas y acciones gubernamentales para la atención de las comunidades en el exterior (Presidencia de la República, 2002).

Actualmente, este Consejo cuenta con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) como su brazo operativo, es decir, el CNME establece las directrices y retos que han de ser cumplidos a través del trabajo y gestiones del IME. El IME nace en 2003 y es un órgano desconcentrado de la SRE que tiene como objetivo: "...promover estrategias, integrar programas, recoger propuestas y recomendaciones de las comunidades, sus miembros, sus organizaciones y órganos consultivos, tendientes a fortalecer sus vínculos con México y fomentar su integración en las sociedades en las que residen y se desenvuelven..." (Presidencia de la República, 2003). El IME intenta articular esfuerzos de gobierno, sociedad civil en México y en los países de América del Norte y del sector empresarial para mejorar el bienestar de los mexicanos en el exterior.

Para lograr su cometido, el IME, cuenta con un Consejo Consultivo, (CCIME), órgano integrado por alrededor de 120 líderes mexicanos o de origen mexicano, y radicados en Estados Unidos y Canadá, cuyo mandato es por tres años sin posibilidad de reelección (aunque se ha constatado que algunos miembros han servido varios mandatos). El Consejo se encarga de fungir como consultor y proponer acciones enfocadas al bienestar de la comunidad, que ayuden a fortalecer los lazos entre el gobierno y su diáspora, sus recomendaciones no son obligatorias y se encuentran a discreción de las entidades gubernamentales a las que atañe. El CCIME está integrado por seis comisiones de trabajo: Asuntos Económicos; Asuntos Educativos; Asuntos Fronterizos; Asuntos Legales; Asuntos de Organización Comunitaria, Salud y Cultura y Asuntos Políticos. Los programas y ámbitos en los que se especializa el IME son educación, salud, derechos del trabajador, asesoría en el ámbito laboral y financiero y proyectos productivos a través de la utiliza-

ción de remesas e inversiones gubernamentales a nivel nacional y estatal, e incluso municipal. Las oficinas centrales del IME ubicadas en Cancillería, son las encargadas de coordinar las acciones a seguir por el organismo, deliberadas en consenso entre el CCIME y el CNCME. El IME también se apoya de los consulados a lo largo de Estados Unidos, las organizaciones no gubernamentales (OSC), los clubes y federaciones de oriundos, y de algunas secretarías de Estado, (principalmente la Secretaría de Salud y Comisión Nacional del Deporte, CONADE). Estos actores fungen como aliados del IME y de los consulados para brindar y publicitar cursos, prestar instalaciones y acercarse así a la comunidad.

Como puede observarse mediante la estructura del IME, este echa mano de la organización comunitaria preexistente para institucionalizar las relaciones con los mexicanos en Estados Unidos y así lograr dos objetivos primordiales: por un lado, los connacionales que participan en el CCIME no sólo realizan su trabajo con presupuesto del Estado, sino que también aportan sus propios recursos para poder realizar la tarea encomendada por el gobierno mexicano, tales como sus contactos, recursos financieros y el *know how* adquiridos a través de sus años de trabajo con grupos migratorios (Bayes & González, 2011). Por otro lado, su estructura es la forma de materializar la intención de que la comunidad proponga y opere soluciones a sus propios problemas, como lo expresó una servidora del IME: “la filosofía del IME es que mientras la comunidad migrante enfrenta muchos problemas, las soluciones también vienen de la comunidad, y esto es nuestra fuente de fortaleza” (Laglaron, 2010, p. 13). Asimismo, bajo organismos como el IME, la intención del Estado es orquestar la organización comunitaria, tal como lo expresa Jorge Castañeda, ex secretario de Relaciones Exteriores: “...proveer a los migrantes mexicanos con las herramientas para organizarse ellos mismos para defender sus derechos, tener una institución propia, el Instituto de los mexicanos en el exterior...” (Délano, 2013, p. 3). Esta idea de empoderamiento comunitario es compartida no solo por los funcionarios, sino por los connacionales mismos, que una vez que el gobierno estableció canales oficiales de comunicación, han percibido tener una mayor influencia en los quehaceres que mejoran su comunidad.

No obstante, la opinión oficial del gobierno respecto de la organización de sus connacionales y la percepción de estos de tener una mayor autoridad en temas que les atañen, la historia aquí descrita demuestra que en realidad, los mexicanos y mexicanoamericanos de Estados Unidos se organizaron por iniciativa propia desde el siglo XIX y más aún, su movilización colectiva fue propiciada en parte por la falta de apoyos gubernamentales y de presencia consular. Incluso, los consulados llegaron a depender del apoyo brindado entre los connacionales para realizar algunas de sus actividades, por ejemplo, la repatriación y el apoyo a indigentes (Gómez Arnau, 1990). Por tanto, este grupo migratorio ya contaba con las herramientas necesarias para la resolución de sus problemas, más aún, ya tenía establecidas otras redes de apoyo –como organizaciones no gubernamentales– para hacer frente a las carencias y exclusiones. Por tanto, ya existía una organización comunitaria antes de la institucionalización de las relaciones entre México y su diáspora.

Un actor importante desde los inicios de la organización comunitaria hasta la conformación de instituciones de atención a migrantes, es el Consulado. Paradójicamente, su importancia en estos procesos radica en que desempeñó un papel secundario en la protección de la diáspora durante los siglos XIX y principios del XX y que posteriormente sirvió como la base para que se crearan otras instituciones más fuertes de vinculación entre las comunidades y los Estados. Además, el hecho de que a los consulados no se les consideraba protagonistas de las relaciones con la diáspora es lo que posibilitó la organización comunitaria en un inicio y lo que posteriormente alentaría la conformación de instituciones Estatales de atención a los expatriados.

Así, los consulados mexicanos no cobraron mayor importancia hasta la década de los noventa, cuando la amplia red consular con la que cuenta México en Estados Unidos fue de gran apoyo para lograr las relaciones Estado-diáspora y sigue siendo importante para mantenerlas. Los consulados comienzan a ser relevantes a medida que las comunidades se complejizan en cuanto a su composición, demandas y organización, pues dichas trans-

formaciones les han procurado mayor fuerza en sus relaciones con México.

## **Los consulados**

Los consulados de la mayoría de los países han experimentado diversos cambios a lo largo de su historia institucional. De ser organismos encargados del comercio internacional, mediación de conflictos entre ciudadanos y extranjeros, y labores administrativas, hoy en día sus responsabilidades se han ampliado y flexibilizado de acuerdo a necesidades Estatales y ciudadanas. La ampliación en los servicios conlleva a una acrecentada demanda, por lo que los consulados no sólo se han transformado a nivel operativo, sino que también su rol social se ha reconfigurado, pues el trabajo consular es ahora más notorio y con mayor poder de actuación, tanto con los Estados en donde se encuentran como con las comunidades que representan. El caso de México no es la excepción y su diversificación en la operación y el papel consular obedece a cambios contextuales internacionales e internos.

Respecto de las transformaciones globales, como lo indica Mellissen (2011), hubo una serie de alteraciones a partir de los noventa que detonaron una remodelación de los consulados a nivel mundial; entre estas podemos mencionar la apertura de fronteras en algunas regiones (como la Unión Europea o el Mercosur), el incremento de viajeros constituidos por personas de la tercera edad y personas en busca de lugares poco explorados, un alza en los desastres naturales, así como movildades que implican actividades delictivas como el tráfico de personas, la sustracción internacional de menores o los matrimonios forzados. Estas situaciones hicieron que las demandas ciudadanas por servicios consulares fueran en aumento, en adición a los cada vez más mediáticos sucesos que implican la ayuda a los extranjeros por parte de sus consulados (como ataques terroristas y fenómenos naturales devastadores), que también influyeron para que las expectativas de los usuarios sobre estos fueran creciendo.

Esta exposición de las labores consulares en los medios de comunicación, provocaron que los consulados se volvieran instituciones



importantes para los ministerios del exterior, mismos que toman las labores consulares de alto perfil y les dan una utilidad diplomática, o bien, los consulados comienzan a resolver asuntos de manera más parecida a la diplomática, a lo que se conoce como diplomacia consular y que en lo general consiste en “...un esfuerzo diplomático dirigido a descargar las funciones consulares” (Melissen, 2011, p. 5). En este sentido, los consulados ya no son únicamente un puente entre el Estado de origen y su connacional, sino que sus labores también repercuten a nivel de relaciones entre Estados.

Esta ampliación de la labor consular ha producido modificaciones en las estructuras consulares de diversos países, siendo las más importantes: una mayor profesionalización de los funcionarios consulares (incluso, en inglés reciben el término de consular *practitioners*) que se encuentran más especializados en la provisión de servicios; la terciarización para la provisión de ciertos servicios cuya implementación sobrepasa las capacidades de los consulados; el uso incrementado de tecnologías que sustituyen el contacto directo con el usuario (Hanson, 2012), como datos biométricos; la creación de *apps* específicas y mensajes SMS utilizados para dar avisos importantes en materia consular, y la responsabilización del ciudadano informado (Löwenheim, 2007). México ha reconfigurado sus consulados en función de las tendencias internacionales y nacionales, por lo que no es ajeno a las modificaciones descritas, aparte de presentar sus peculiaridades.

Sobre los factores internos que provocaron un cambio en las instituciones mexicanas, el más importante es la necesidad de acercamiento con las comunidades de mexicanos y mexicoamericanos. En la primera sección del artículo expliqué que los consulados durante el siglo XIX y gran parte del XX se abocaban a asistir de manera limitada a las comunidades y mayoritariamente se realizaban labores administrativas y culturales (siempre cuidando la forma en que sustentaban sus relaciones con los expatriados y su descendencia, puesto que se tenía la impresión de que la cercanía con estas podría ser interpretada como intervencionismo por parte de los estadounidenses). Este hecho deja de manifiesto que las comunidades se organizaban por ellas



mismas y cubrían sus necesidades de protección, por lo que los consulados, salvo algunas excepciones, no eran indispensables a las comunidades en el aspecto organizativo y de protección.

El acercamiento no solo era importante en el ámbito internacional, sino que tenía repercusiones a nivel interno; la primera de estas eran las remesas que ascendían a 2.49 millones de dólares en 1990 (Cámara de Diputados, 2004) y eran aprovechadas en los lugares de origen. Otra de las implicaciones internas eran los procesos de elección, pues los partidos políticos –que notaron la importancia de los migrantes en las elecciones de 1988– requerían del apoyo de los emigrados, que influenciaban las votaciones de sus familiares que permanecían en México (Smith & Bakker, 2008).

Como ejemplo, están las directrices de Salinas de Gortari, respectivas a los cambios en los consulados y motivadas por su descrédito con la comunidad migrante, quien de inmediato ordenó la apertura de nuevas oficinas, la promoción de los servicios consulares y la exaltación del sentimiento nacionalista a través de estos. Asimismo, se modernizaron los servicios consulares y se asignaron puestos consulares a personas renombradas y con gran trayectoria. Estos desarrollos en el ámbito consular también encuentran su motivación en la democratización (por lo menos de manera ideológica) que ocurrió en México en esta década en la que se crearon nuevas instituciones. De acuerdo con González Gutiérrez (2013), esta idea de una sociedad más democrática y transparente fue permeando en las actitudes de los ciudadanos mexicanos que se encaminaron hacia una “sociedad plural y abierta”, que aceptaba la diversidad de identidades y cambió sus percepciones respecto de los migrantes, de traidores de la patria, a miembros activos de la sociedad mexicana.

Los datos demográficos también apuntaban a la necesidad de cambio. Durante los años noventa la migración mexicana se volvió muy numerosa, en parte por IRCA y también por los nacimientos en Estados Unidos de menores con padres mexicanos, de manera que para el 2000, la población de origen mexicano en Estados Unidos se vio aumentada en mayor proporción por los nuevos nacimientos que por nuevos emigrados (González-Barre-

ra & López, 2013). En este sentido, los consulados tenían que ajustarse a una segunda generación muy distinta de aquella de la década precedente, pues en su mayoría es producto de una emigración económica por parte de sus padres, quienes no siempre sostienen opiniones favorables respecto de México, lo que puede influenciar de manera negativa la percepción de los mexicanoamericanos respecto del país de origen de sus padres y hacerlos proclives a identificarse más con la sociedad estadounidense y deslindarse de sus raíces étnicas, que desde el siglo XIX han representado un factor de discriminación. En relación con las necesidades de la segunda generación, sus requerimientos distan de los de la primera, pues fundamentalmente, ellos ya cuentan con la nacionalidad estadounidense, por lo que el estatus migratorio irregular ya no es una preocupación. En cambio, lo apremiante para esta cohorte tiene que ver con la movilidad social, que depende en gran parte de su rendimiento escolar y de sus perspectivas ocupacionales, que se encuentran por debajo del promedio de los demás grupos de segunda generación con padres de otras nacionalidades (Portes & Rumbaut, 2011).

Anterior a los noventa, los consulados de la mayor parte de los países se ocupaban de cuestiones administrativas y de la protección de los connacionales. Sin embargo, los factores internacionales y nacionales mencionados, hicieron de los consulados mexicanos una institución clave para la vinculación con las comunidades. A partir de los noventa se les instruye a los cónsules para establecer mayor contacto con los mexicanos en el exterior, apoyar la formación de clubes de oriundos y de federaciones, e identificar a líderes comunitarios y ONG para crear alianzas, lo que deriva en la institucionalización de las relaciones Estado-díaspóra y en una ampliación de las labores consulares.

Así, las tareas de los consulados mexicanos se pueden resumir en: a) funciones administrativas: expedición de documentos oficiales (actas de nacimiento, defunción, matrículas consulares, etc.), otorgamiento de visas para nacionales de otros países, llevar a cabo diligencias judiciales (como audiencias o interrogatorios) cuya realización no es viable en el territorio de los países a los que

representa, funciones notariales y de registro civil; b) promoción de una imagen favorable de México a través de la difusión del comercio, turismo, inversiones, proyectos bilaterales, e intercambios culturales y académicos (De la Vega Wood, 2014), así como de instrumentalizar los casos más significativos de protección y atención a connacionales para generar una empatía con las comunidades en México y Estados Unidos y lograr avances políticos y legislativos; c) atención a las comunidades: promover el acercamiento del gobierno mexicano con las comunidades y sus líderes a través de la exaltación de la identidad nacional, planeación de eventos culturales y la difusión de información de interés y la impartición de cursos que potencialicen las capacidades de los connacionales y; d) protección de los connacionales. Esta ampliación de atribuciones ha traído consigo cambios operativos.

En cuestiones estructurales y organizacionales, el cambio más relevante del consulado fueron los cargos creados para el acercamiento con las comunidades, específicamente el cónsul de asuntos comunitarios. Esta figura está encargada de implementar programas de educación y salud principalmente, así como reforzar las capacidades de los connacionales en los ámbitos financieros y extender la cultura mexicana (Ana, 2013). Asimismo, también realizan actividades tendientes a la detección de líderes comunitarios y al establecimiento de alianzas con ONG (González Gutiérrez, 2013).

Otras transformaciones importantes fueron las alianzas comunidad-consulado en el desarrollo e implementación de nuevos programas dirigidos a una población de mexicanos y mexicoamericanos más heterogénea. Entre algunos servicios de los consulados destacan los educativos, de salud, e informativos sobre derechos laborales. La creciente demanda y el aumento de las actividades, hizo también indispensable la tercerización de algunos servicios, la profesionalización de los agentes consulares y el uso incrementado de nuevas tecnologías, cambios que también ocurrieron internacionalmente y que suman a la vinculación con las comunidades.

## Conclusiones

La formación y organización de la diáspora mexicana en Estados Unidos ha estado condicionada principalmente por tres factores: 1. el contexto de recepción en este país: las leyes migratorias, las restricciones a los derechos sociales, la falta de una política expresa sobre integración de migrantes y la anexión del territorio en términos desfavorables para los mexicanos; 2. La exclusión, sobre todo a través del racismo y la discriminación, que han experimentado los connacionales en territorio estadounidense desde 1848; 3. Las políticas públicas del gobierno mexicano.

La forma en que se articulan las circunstancias mencionadas es la siguiente: la falta de acogida del país receptor y sus legislaciones anti-inmigrantes y restrictivas de derechos sociales, exacerbaban las vulnerabilidades del migrante provocadas por el racismo, discriminación y falta de acceso a derechos sociales. Aunado a lo anterior, destaca el papel del gobierno mexicano, ya sea por su falta de política (antes de los ochenta) y posteriormente por su institucionalización con las relaciones Estado-comunidad, que paulatinamente han incentivado el acceso a derechos sociales y la vinculación con el país.

Como lo muestra la investigación, anterior a la década de los ochenta no se contaba con una política formal hacia las diásporas, lo que causó que estas se encontraran en un estado de indefensión, principalmente en los años inmediatos posteriores a la anexión. Por tanto, fueron ellas mismas quienes construyeron una estructura de organización comunitaria para la defensa de sus propios intereses. Posteriormente, el gobierno mexicano, al darse cuenta de la importancia de la diáspora (sobre todo por el factor de las remesas), decide crear mecanismos para la institucionalización de sus relaciones con esta. En este proceso, los consulados han jugado un papel preponderante, pues es a través de ellos que se logra la ejecución de diversos programas del Instituto de los Mexicanos en el Exterior y que se detectan las necesidades de la población migrante. Para desempeñar las funciones actuales, la red consular ha tenido que configurar sus operaciones y su misión.

Por último, este trabajo resalta el hecho de que los connacionales ya contaban con redes de protección que se encontraban estructuradas, a pesar de la ausencia parcial del Estado. Igualmente, pretende arrojar luz a los consulados como actores importantes en el proceso de conformación de las diásporas, pues es a través de estos que se instrumentalizan las políticas públicas de los países de origen, además de que su estudio nos permite atisbar la concepción que estos tienen de sus migrantes, así como la idea de nación que pretenden fomentar a través de la inclusión-exclusión de sus comunidades residiendo en el extranjero.



# Referencias bibliográficas

- Ana. (10 de julio de 2013). San Francisco, California.
- Bada, X. (2014). *Mexican hometown associations in Chicagoacán: from local to transnational civic engagement*. Nueva Jersey: Rutgers University Press.
- Bayes, J., & González, L. (2011). Globalization, transnationalism, and intersecting geographies of power: The case of the Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (CC-IME): A study in Progress. *Politics & Policy*, 39(1), 11–44.
- Bueno, P. (1985). Los chicanos y la política. En T. V. (comp.), *Chicanos* (págs. 120-128). Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Diputados. (2004). *México: Comportamiento de las Remesas, 1995-2004/III*. Distrito Federal: Centro de estudios de las finanzas públicas del H. Congreso de la Unión.
- Cano, G., & Délano, A. :. (2007). The Mexican government and organised Mexican immigrants in the United States: a historical analysis of political transnationalism (1848–2005). *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33(5), 695–725.
- Cohen, D. (2011). *Braceros: Migrant citizens and transnational subjects in the postwar United States and Mexico*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- De la Vega Wood, D. A. (2014). Diplomacia consular para el desarrollo humano: una visión desde la agenda democrática. *Revista mexicana de política exterior*(101), 167-185.
- Délano, A. (2013). *Mexico and its Diaspora in the United States. Policies of emigration since 1848*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Díaz de Cossío, R. (2010). Recuerdos del principio. En *Mexicanos en el exterior. Trayectoria y perspectivas (1990-2010)* (págs. 17-24). Ciudad de México: Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).
- Driscoll de Alvarado, B. (2005). ¡Viva la causa!: la organización política de la comunidad de origen mexicano: la transformación de un actor político en Estados Unidos. En *Nuevos actores en América del Norte: Identidades culturales y políticas* (Vol. 2, págs. 123-146). México: Antal CISAN-UNAM.
- Durand, J. (2007). El Programa Bracero (1942-1964). Un balance crítico. *Migración y desarrollo*(9), 27-43.
- Durand, J., Massey, D., & Parrada, E. (1999). The new era of Mexican migration to the United States. *The Journal of American History*, 86(2), 518-536.
- Fitzgerald, D. (2015). *Nación de Emigrantes. Cómo maneja México su Migración*. Tijuana: COLEF
- Gómez Arnau, R. (1990). *México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos*. Ciudad de México: UNAM.
- González González, G. (2000). Foreign policy strategies in a globalized world: the case of Mexico. *Documentos de trabajo del CIDE*(63).
- González Gutiérrez, C. (15 de julio de 2013). Sacramento, California.
- González, G. .. (1999). *Mexican consuls and labor organizing. Imperial politics in the American Southwest*. Austin: University of Texas Press.
- González-Barrera, A., & López, M. H. (2013). Mexican-Origin Hispanics in the United States. *Pew Research Center*. Obtenido de <http://www.pewhispanic.org/2013/05/01/a-demographic-portrait-of-mexican-origin-hispanics-in-the-united-states/>
- Guarnizo, L. E. (1998). The rise of transnational social formations: Mexican and Dominican State responses to transnational migration. *Political Power and social theory*(12), 45-94.



- Gutiérrez, D. (1995). *Walls and mirrors: Mexican Americans, Mexican Immigrants, and the politics of ethnicity*. Berkeley: University of California Press.
- Hanson, F. (2012). *Baked in and wired: eDiplomacy@State*. Brookings Institute. Obtenido de <http://www.brookings.edu/research/reports/2012/10/25-ediplomacy-hanson>
- Henderson, T. J. (2011). Bracero blacklists: Mexican migration and the unraveling of the good neighbor Policy. *Latin Americanist*, 55(4), 199-217.
- Hernández Joseph, D. (2015). *Protección consular mexicana*. Ciudad de México: Ford Foundation y Miguel Ángel Porrúa.
- Laglagaron, L. (2010). *Protection through integration: the Mexican Government's Efforts to Aid Migrants in the United States*. Obtenido de Migration Policy Institute: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/IME-Jan2010.pdf>
- Löwenheim, O. (2007). The responsibility to resopnsibilize: foreign offices and the issuing of travel warnings. *International Political Sociology*, 1(3), 203-221.
- Maciel, D. (1996). *El México olvidado. La historia de un pueblo chicano*. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Martin, P. (2003). *Promise unfulfilled: Unions, immigration, and farm workers*. Ithaca: Cornell University Press.
- Melissen, J. (2011). Introduction: The Consular Dimension of Diplomacy. En J. M. (Eds.), *Consular Affairs and Diplomacy* (págs. 145-172). Leiden: Martinus Nijhoff.
- Meyer, L. (1995). *Liberalismo autoritario*. México: Océano.
- Palomo González, G. (2003). Gavillas de bandoleros, bandas conservadoras y guerra de intervención en México (1863). *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*(25), 71-113.

- Papademetriou, D. (2012). *Rethinking National identity in the Age of Migration*. Council Statement. Transatlantic Council of Migration y Migration Policy Institute. Obtenido de <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AVixUG1LaPQJ:www.migrationpolicy.org/research/TCM-rethinking-national-identity-council-statement+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx>
- Portes, A., & Rumbaut, R. (2011). *Legados. La historia de la segunda generación inmigrante*. Ciudad de México: SEGOB, INM, Centro de Estudios Migratorios del INM, Miguel Ángel Porrúa.
- Presidencia de la República. (8 de agosto de 2002). Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional para las Comunidades en el Exterior. *Diario Oficial de la Federación*.
- Presidencia de la República. (16 de abril de 2003). 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*.
- Smith, M. P., & Bakker, M. (2008). *Citizenship across Borders. The Political Transnationalism of El Migrante*. Nueva York: Cornell University Press.
- Villanueva, T. (1985). Prólogo. En T. V. (comp.), *Chicanos* (págs. 7-67). Ciudad de México: Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica.