

Introducción: de estados y diásporas

Carlos González Gutiérrez*

LA VISIÓN tradicional del mundo es que está dividido en países, en donde el Estado ejerce soberanía sobre un territorio y una población. La población del Estado está conformada por sus nacionales o ciudadanos, los cuales residen en el territorio sobre el que se asienta el país. El Estado reconoce varios derechos exclusivos a sus ciudadanos, como el de no poder ser sujetos a deportación, el de poseer un pasaporte, o el de recibir protección consular cuando se encuentren en el exterior. Quien posee la nacionalidad de un país disfruta de la membresía plena al respectivo Estado-nación.¹

Sin embargo, la realidad no cuadra del todo con esta visión ideal. En el caso de países como Filipinas, India, Marruecos, México, República Dominicana o Turquía, entre otros, millones de ciudadanos han emigrado a otras naciones para residir en forma permanente fuera del territorio que define al Estado-nación. Estos migrantes y sus descendientes se van, pero a la vez mantienen fuertes conexiones con sus sociedades de origen. Muchos de ellos jamás adquieren la nacionalidad o la ciudadanía del país al que arriban, aun cuando permanezcan en él el resto de sus vidas. Muchos otros se convierten en ciudadanos de su nuevo país, pero al mismo tiempo promueven vínculos estrechos con la patria de sus orígenes, esforzándose incluso para que sus hijos hereden los lazos con la tierra que a ellos les nutre de identidad.

Los avances tecnológicos en materia de comunicación (la facilidad para viajar, llamar telefónicamente por larga distancia, disfrutar de canales de televisión vía satélite o comunicarse a través del Internet, por ejem-

*Director Ejecutivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

¹T. Alexander Aleinikoff, *Between principles and politics: the direction of U.S. citizenship*. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1998.

plo) le permiten a millones de migrantes mantenerse cerca y en constante contacto con sus familiares, a grado tal que un buen número de ellos puede sentir que “vive” la experiencia transnacional de pertenecer a dos sociedades simultáneamente.

Frecuentemente, a estas poblaciones “desterritorializadas” o “transnacionales” se les conoce como diásporas, un término que en sentido estricto significa “pueblo disperso”. El referente clásico de diáspora es la experiencia del pueblo judío, marcada por su traumática expulsión de la tierra prometida y su consecuente dispersión por el mundo. Pero ahora el término sirve para describir a poblaciones que:

1. son producto de migraciones internacionales, voluntarias o forzadas;
2. mantienen de manera consciente una identidad colectiva, la cual las distingue del resto de la población en el país receptor;
3. institucionalizan redes de intercambio y comunicación a través de varios estados-nación; y
4. conservan una diversidad de vínculos con su patria de origen.²

Mientras que el origen del término diáspora connota un sentido de pérdida, un anhelo por regresar y un sentido de persecución (asociada con experiencias como la de las diásporas judía, armenia o africana), el término ha sido adoptado cada vez más por miembros de diferentes formaciones sociales que lo utilizan como una herramienta de autoidentificación, útil para promover la autoestima colectiva y el orgullo por la cultura original. Desde una óptica menos melancólica, el término diáspora favorece identificaciones ideológicas o prácticas transnacionales que propician el acercamiento de poblaciones dispersas en todo el mundo, tanto entre sí como con sus respectivas patrias de origen.³

En la medida que las comunidades se organizan para articular por sí mismas sus intereses, las diásporas surgen como actores no tradicionales del ámbito internacional. Sus líderes son los primeros en señalar que el esquema habitual de un mundo dividido en países, en los que cada

²Steven Vertovec, “The Meaning of Diaspora, Exemplified among South Asian Region”, en *Diáspora*, vol. 6, núm. 3, 1999.

³Steven Vertovec, “The political importance of Diasporas”, en *Migration Information Source*, Washington D.C., Migration Policy Institute, 1o. de junio de 2005, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=313>

individuo vive al amparo de una sola bandera y al cobijo de una sola nacionalidad, es ajeno a la realidad de millones de migrantes y de sus descendientes. El número de individuos con dos o más nacionalidades aumenta cada día. Para muchas de las personas que gozan de nacionalidad múltiple, así como en general para muchas personas que viven fuera de su país, el sentido de pertenencia a una nación no necesariamente está atado a un territorio específico, como tampoco está reñida la lealtad de un inmigrante hacia el país receptor con la que este mismo individuo pueda sentir hacia su país de origen.

En un mundo ideal, los gobiernos hablarían únicamente en nombre de aquellos que residen en su territorio. Sin embargo, ante el surgimiento de las diásporas como actores internacionales, las autoridades de países de alta emigración se han visto obligadas a rediseñar su discurso y a transformar sus estructuras gubernamentales, con la finalidad de responder a la movilización de comunidades transnacionales con capacidad de acción en ambos lados de las fronteras.

Es importante no perder de vista que los estados actúan en respuesta a fenómenos que no controlan y que vienen “de abajo hacia arriba”. Su intervención no obedece necesariamente a los cambios que la migración ocasiona en los países receptores. En primera instancia, los estados actúan en función de las transformaciones que la migración origina en el tejido social de sus propias sociedades. Es ahí donde se pone en tela de juicio el orden establecido. En muchas comunidades expulsoras, la migración rompe con los esquemas tradicionales de control social, incluyendo las relaciones entre géneros o los marcos de referencia tradicionales en términos de estratificación social. En la arena política, los recursos de los migrantes se utilizan para financiar a movimientos, partidos y candidatos, así como para reproducir esquemas de participación aprendidos en el extranjero.

A menudo, los gobiernos de los países de procedencia reaccionan tratando de abrir canales de participación a la diáspora, como un nuevo actor social que, por lo general, goza del prestigio que le dan sus contribuciones al desarrollo de las regiones de origen. Por citar algunas de las prácticas más comunes, los gobiernos de los países de emigración reforman su legislación para reconocer el derecho de los emigrados a la múltiple nacionalidad; enmiendan sus leyes electorales a efecto de que los migrantes puedan participar desde el extranjero en elecciones nacio-

nales; formulan políticas que facilitan el envío de remesas; privilegian la inversión de los expatriados en las economías locales; procuran alentar una relación especial con los emigrados altamente calificados; o bien, tratan de valerse de las comunidades organizadas para crear puentes de entendimiento político con los países de destino.

Sin embargo, el empeño por robustecer las relaciones Estado-diáspora no es ajeno al conflicto ni está exento de costos. En la medida en que las actividades de la diáspora pueden desestabilizar el *statu quo*, lo natural es que enfrenten resistencias en las sociedades de origen. Las autoridades de estos países enfrentan por lo general disyuntivas que los obligan a tratar de conciliar intereses en conflicto. A manera de ilustración, conviene mencionar cinco ejemplos:

- En su discurso, los gobiernos pueden romper con la “ilusión de la transitoriedad” y reconocer que las comunidades en el exterior se han ido para ya no regresar en forma definitiva al país. Sin embargo, al hablar de la existencia de una nación globalizada, que no está contenida en el territorio nacional, el gobierno entra en conflicto con sectores preocupados por las implicaciones internas de modificar el discurso nacionalista tradicional.
- Cuando el Estado opta por crear canales institucionales que le den voz a los migrantes organizados, lo hace a riesgo de alienar a grupos internos que no están de acuerdo con la noción de que los expatriados deben contar con mecanismos de representación política en un país en el que ya no residen en forma permanente.
- Los gobiernos de los países de origen pueden diseñar programas en materia de educación o salud pública, cuyo propósito sea mejorar la calidad de vida de las poblaciones de nacionales en el exterior; pero cuando lo hacen, generalmente son acusados de procurar la integración de sus emigrados a las sociedades receptoras, con objeto de exportar convenientemente sus problemas.
- Al abogar por los derechos de sus comunidades en el exterior, el Estado enfrenta mayores presiones para regular la estadía de extranjeros en su propio territorio. Cuando un país es a la vez receptor y expulsor de migrantes, se le dificulta mantener la coherencia de su discurso en materia de política migratoria.
- Promover el intercambio de información con los sectores más organizados de la diáspora, con objeto de alentar la instrumentación de un cierto tipo de políticas públicas en el país receptor o en el contexto internacional, abona

el terreno para que la misma diáspora se organice para cabildear desde el exterior a favor de cambios en las políticas internas del país de origen que no necesariamente favorecen las intenciones del Estado.

Paradójicamente, a pesar de que los gobiernos de los países de alta emigración enfrentan con frecuencia dilemas similares, rara vez colaboran entre sí para enfrentar conjuntamente la necesidad del cambio institucional. Cada uno lo hace por su cuenta, modificando sus prácticas y estructuras de gobierno a partir de la creatividad y capacidad de improvisación que logran desarrollar de manera interactiva con el liderazgo de las comunidades en el extranjero. Lo anterior es hasta cierto punto comprensible. En cada uno de estos países, el acercamiento a la diáspora es una tarea unilateral que evoluciona en función de condiciones únicas, tales como el contexto político del país de origen; el estado de las relaciones bilaterales entre la patria original y las de llegada; el modo de incorporación de la diáspora al régimen político y legal de los países receptores; el grado de integración o marginalidad social de los inmigrantes en las sociedades de destino; el nivel de conciencia diaspórica entre los emigrados; la capacidad de movilización transnacional de las asociaciones de migrantes; o, simplemente, el número y posición en el contexto internacional de las naciones que brindan albergue a una diáspora multinacional.

La presente publicación es producto de uno de los primeros esfuerzos por intercambiar información entre gobiernos de países con economías emergentes o en vías de desarrollo. El común denominador es que todos estos países cuentan con una importante comunidad de migrantes en el exterior y han asumido la responsabilidad de promover los vínculos con ellos y sus descendientes.

En octubre de 2004, el gobierno de México, por conducto del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, organizó en Tlatelolco la primera Conferencia Internacional de Relaciones Estado-Diáspora (CIRED 1), reunión a la que asistieron tanto funcionarios encargados de diseñar las políticas de acercamiento a la diáspora en Filipinas, India, Marruecos, México, República Dominicana y Turquía, como un grupo de académicos expertos en las relaciones Estado-diáspora de las seis naciones. El

propósito principal de la conferencia fue propiciar que los responsables de la formulación de las políticas de acercamiento a la diáspora pudieran conocer las mejores prácticas de cada país. En las páginas subsecuentes se presentan los ensayos o trabajos de investigación derivados del diálogo establecido en la conferencia.

Contrastar el contexto específico en el que ocurre la evolución de las relaciones Estado-diáspora para estos países constituye una buena oportunidad para enriquecer la comprensión del tema, entre otras razones porque con ello se responde con mayor facilidad a la pregunta contrafactual sobre “lo que no sucede”. Para México como país convocante, por ejemplo, resulta interesante identificar las implicaciones que tiene contar con una diáspora que, a diferencia de las demás que se describen en este volumen, se concentra prácticamente en un solo país. En contrapunto, resulta ilustrativo comparar a Estados Unidos, el país destinatario por excelencia de los migrantes mexicanos, con otras sociedades receptoras que por mucho tiempo limitaron la posibilidad de adquirir la nacionalidad del país anfitrión a sus trabajadores huéspedes.

En los capítulos de este volumen los representantes de cada país centran sus contribuciones en torno a los siguientes temas: el marco institucional para el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a las comunidades residentes en el exterior; los derechos políticos para la diáspora en su comunidad de origen (y en algunos casos, también en su comunidad de residencia); las políticas de corte educativo, salud u organización comunitaria, dirigidas a comunidades ya asentadas en el extranjero; por último, las implicaciones que para la identidad del país de procedencia requiere saberse la cuna de poblaciones diaspóricas.

En el análisis comparativo, el caso filipino llama la atención porque en ese país el Estado ha jugado un papel central como regulador de la salida de los trabajadores temporales desde mediados del decenio de 1970, cuando de manera deliberada el gobierno optó por subsanar la escasez de trabajadores nativos en los países del Golfo con mano de obra filipina excedente. En su capítulo “Desenvolviendo la caja de Balikbayan: los filipinos en el extranjero y su país de origen”, la académica Maruja Asis explica cómo la movilización de los filipinos en el exterior, a partir de iniciativas gubernamentales, ha ido evolucionando hacia una forma de transnacionalismo *sui generis*, donde la migración laboral bajo contra-

to ha aumentado a la par de una migración más permanente y menos circular, que de cualquier manera se reivindica como una manera de ayudar a los que se quedaron atrás. Para ello, examina cómo los diferentes sectores de la sociedad se relacionan con la comunidad en el exterior y cómo la identidad de la sociedad filipina en general ha sido profundamente impactada por la expectativa generalizada de que detrás de cada filipino hay un emigrante en potencia.

Por su parte, José Brillantes, funcionario del Departamento de Asuntos Internacionales de Filipinas, en “Políticas y mecanismos filipinos en torno a la migración y el empleo en el extranjero” describe las políticas de su gobierno para proteger los derechos de los migrantes que van hacia el exterior al amparo de contratos laborales. Como es lógico suponer, en un caso como el de Filipinas, donde los trabajadores emigran bajo la sanción del Estado, una de las prioridades en materia de política exterior es hacer valer los derechos pactados a través de la herramienta tradicional con la que cuenta el Estado: las políticas de protección consular.

La diáspora filipina cuenta con una multiplicidad de países de destino gracias, en parte, al activismo del Estado para colocar a sus trabajadores en los mercados laborales que demandan trabajadores huéspedes. En cambio, la dispersión de la diáspora india no tiene nada que ver con el Estado sino más bien con razones de carácter histórico, vinculadas con el pasado colonial de ese país. Como señala el ministro Jagdish Sharma en su ensayo “Características de la diáspora india y su relación con el país de origen”, las comunidades indias tienen presencia en todos los continentes y han cruzado todos los océanos: “Está tan esparcida que el sol nunca se pone en toda la diáspora india.” Sharma presenta un resumen de la evolución de la migración en su país a través de la historia. Describe las políticas institucionales de atención a los indios en el exterior, incluyendo tanto las que fueron diseñadas para nacionales indios residentes en el extranjero como las que van dirigidas a los nacionales de otros países que son, sin embargo, de origen indio. El ministro Sharma relata también en su capítulo los esfuerzos gubernamentales por promover el concepto de la “familia global india”.

En “Marruecos: la evolución de la participación institucional del Estado en las comunidades diáspora”, Laurie Brand se basa en la tipología de Robin Cohen para definir a las comunidades marroquíes en el exterior

como una diáspora laboral. Desde este marco conceptual, Brand se propone explicar por qué, cuándo y en qué formas el Estado marroquí se ha involucrado en el proceso de emigración de sus nacionales, a la luz de un análisis sobre los factores internos y externos que propiciaron un mayor o menor acercamiento estatal a la diáspora, en diferentes momentos y mediante distintos esfuerzos en materia de políticas públicas.

En primer lugar, la autora realiza un esbozo de la evolución del acercamiento estatal al proceso migratorio, a partir de una revisión de los planes de desarrollo socioeconómico. Posteriormente, establece tres “generaciones” para explicar los distintos intentos gubernamentales de organización y acercamiento con sus comunidades en el exterior: las sociedades mutualistas (*amicales o friendship societies*), inspiradas en las experiencias de Argelia y Túnez; la designación de representantes parlamentarios para las comunidades radicadas fuera del país y, por último, la creación de un ministerio independiente dedicado a los asuntos de las comunidades expatriadas.

Desde el punto de vista institucional, en el capítulo “Migración internacional marroquí: balance y perspectivas”, Abderrahim Sassi presenta las acciones que su gobierno está llevando a cabo para adoptar un enfoque sistémico orientado a la consecución de tres objetivos prioritarios: instaurar una política global, integrada y coherente en la materia; sensibilizar a los distintos actores colectivos del ámbito de la emigración acerca del papel fundamental de la diáspora en el desarrollo del país; y, por último, defender de manera coordinada los derechos de la diáspora marroquí en los foros bilaterales, regionales e internacionales.

El caso de México, como país sede de la conferencia, es abordado desde tres perspectivas. En “Hacia la construcción de una política de emigración en México”, el investigador Rafael Alarcón expone el largo proceso por el que atravesó el gobierno para modificar su manera de percibir al migrante. Para ello, analiza los factores políticos, demográficos y económicos que transformaron la visión del gobierno mexicano para tomar un papel activo en la atención a su comunidad, con acciones institucionales o cambios legislativos concretos, tales como el Programa Paisano, el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior o la reforma a la Ley de Nacionalidad. Señala que si bien el discurso público refleja una clara toma de conciencia sobre lo que implica ser un país de emigrantes, llegar a este punto no ha sido fácil para las élites del

país. Finaliza identificando una serie de tareas inconclusas, incluyendo la necesidad de ubicar a las remesas en su justa dimensión, sin idealizarlas como una falsa palanca para el desarrollo.

En un segundo capítulo sobre el caso de México, “El Programa 3×1 para migrantes”, Sergio Soto Priante, funcionario mexicano, explica la importancia de este programa como muestra clara tanto de la vinculación del gobierno mexicano con su diáspora, como de la estrecha relación que existe entre los mexicanos en el exterior y sus comunidades de origen. Mediante el 3×1, los migrantes, organizados en clubes de oriundos, aglutinan esfuerzos para financiar obras de infraestructura local en sus comunidades de origen y negocian con los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para obtener recursos complementarios a sus aportaciones. Se trata de una explicación exhaustiva sobre los tipos de apoyo que ofrece el gobierno federal, así como los esquemas de funcionamiento.

La trilogía de ensayos sobre el caso de México la cierra un capítulo sobre el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, cuyo autor es quien esto escribe. El Instituto de los Mexicanos en el Exterior es la dependencia gubernamental encargada de promover el acercamiento entre el país y su diáspora. El capítulo analiza cómo, ante una realidad transnacional, el gobierno del presidente Fox creó un órgano de gobierno con vocación transnacional, cuyo mandato es crear sinergias con las comunidades organizadas, así como dotarlas de un primer mecanismo institucional de acceso a la formulación de políticas públicas que les afectan. El capítulo examina las razones y antecedentes que llevan a la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior y describe cuál ha sido su experiencia durante los primeros tres años de actividades del instituto en lo que se refiere a sus dos agendas: elevar la calidad de vida de las comunidades y distribuir información oportuna entre el liderazgo de la diáspora. El capítulo busca responder a la pregunta sobre qué aporta el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, así como señalar sus principales limitaciones y desafíos.

El caso de República Dominicana contrasta con el de México al menos en lo que se refiere al papel que ha desempeñado el Estado en la institucionalización de las relaciones con la diáspora. En “Cambios en la visión (y la realidad) del proceso emigratorio de la República Dominicana, 1960-2005”, Carlos Doré explica la transformación conceptual del significado

de “dominicanos en el exterior” y cómo esta metamorfosis ha sido fruto de la intensa relación que mantienen los migrantes con su país de origen. Señala que el caso dominicano es producto de un “transnacionalismo desde abajo”, donde la propia sociedad ha cargado con las relaciones entre el país y su diáspora, sin que el Estado se involucrara hasta muy recientemente, cuando llegara al poder un presidente que ha vivido en carne propia la experiencia de haber formado parte de la diáspora.

De los países analizados en este volumen, Turquía es el único donde la emigración ha ido en descenso claro. El caso turco es presentado en primer lugar por el académico Levent Soysal, quien realiza un recuento del pasado, presente y futuro de la migración turca a Europa, principalmente hacia Alemania. Al respecto, Soysal señala que el arreglo original para el reclutamiento de fuerza laboral por el cual los turcos comenzaron a emigrar a Europa fue rebasado de manera irremediable y provocó una transformación de significado en la percepción del migrante turco de “trabajador huésped” a “persona”. Soysal rechaza la supuesta incapacidad de los migrantes turcos para integrarse a las sociedades de destino y subraya que la discusión sobre la eventual entrada de Turquía a la Unión Europea tiene menos que ver con la pregunta sobre “qué tan europeos son los turcos” y más con el temor sobre las posibles consecuencias de la libre movilidad de los nacionales turcos una vez que se conviertan en ciudadanos de Europa.

Otro punto de vista sobre la diáspora turca lo ofrece Hadi Adanali en “La inmigración y su contribución a la riqueza cultural”. Adanali hace un análisis sobre las definiciones de cultura y migración para posteriormente estudiar el caso de los inmigrantes turcos y su proceso de asimilación en Europa. Al respecto, señala los problemas asociados con la discriminación y las consecuencias que ello conlleva para la segunda generación. Describe cómo era percibido el “trabajador huésped” en Europa y señala que las sociedades anfitrionas por mucho tiempo quisieron creer que los turcos de primera generación regresarían eventualmente a su país de origen. Su indiferencia para crear programas que alentaran la integración de los recién llegados explica en parte la marginalidad de la segunda generación, aun cuando Adanali menciona que en cada país europeo fueron distintas las oportunidades de educación y empleo para los hijos de los migrantes.

Agradecimientos

La Conferencia sobre Relaciones Estado-Diáspora fue posible gracias al apoyo de la Cancillería mexicana. Agradezco al secretario de Relaciones Exteriores, doctor Luis Ernesto Derbez, así como al subsecretario para América del Norte, Gerónimo Gutiérrez, su respaldo en la elaboración de este proyecto. El sistema de la Universidad de California, por medio del California Policy Research Center que dirige Andrés Jiménez, hizo posible la participación de la mayoría de los académicos. El doctor Raúl Delgado Wise nos ayudó en la publicación de esta obra. Él y un distinguido grupo de expertos en materia de migración (Luin Goldring, Antonio Izquierdo, Manuel Orozco, Mónica Vereza, Sergio Aguayo, Rafael Fernández de Castro), asistieron a la conferencia y con sus comentarios enriquecieron nuestras discusiones y capítulos.

Por último, deseo agradecer el magnífico trabajo de un grupo de compañeros del Instituto de los Mexicanos en el Exterior quienes contribuyeron a la organización de la conferencia y posteriormente a la edición de esta obra. Elizabeth Uribe e Itzel Ortiz, en su calidad de subdirectorras encargadas del área de análisis del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, coordinaron un equipo dedicado y profesional, integrado en diferentes momentos por Vanessa Gándara, Gisela Calderón, Alina Hernández Aguilar, Jorge Laguna, Patricia Pinzón y Alexandra Délano. A ellos y a don Cándido Morales, Director del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, mi agradecimiento.