

El Estado acercándose a la diáspora: Políticas emigratorias en el siglo XXI

Guillermo Yrizar Barbosa*

González Gutiérrez, C. (Coord.) (2006). *Relaciones Estado-diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*. Tomo I. México: SRE-IME/Universidad Autónoma de Záratecas/ANUIES/Miguel Ángel Porrúa.

En las últimas tres décadas, los gobiernos de países de alta emigración han reconocido a las diásporas como actores fundamentales que impulsan el crecimiento económico y la estabilidad social. Al mismo tiempo, el discurso oficial, en estos países, ha ido cambiando y ha llegado a ensalzar al *migrante* como héroe nacional, catalizador del desarrollo y sujeto político binacional capaz de ejercer su voto desde el exterior e incluso ocupar puestos de elección popular. Estas visiones y actitudes suelen ser criticadas por reconocer, indirectamente, el fracaso del Estado como proveedor de las condiciones necesarias para evitar la emigración masiva y vulnerable de sus habitantes.

Hoy, los gobiernos nacionales de países en vías de desarrollo experimentan una creciente actividad institucional y legislativa dirigida a atender a los emigrantes y a sus familias. Este *boom* puede explicarse merced al lugar central que ocupan las remesas internacionales en las economías de estos países. También puede interpretarse como respuesta gubernamental ante políticas inmigratorias restrictivas que ponen en peligro la vida de los 'hijos ausentes'. Sin embargo, el conocimiento que se tiene sobre estas nuevas instituciones sigue siendo limitado. Diversos estudios sobre la migración internacional suelen concentrarse en el análisis de los impactos de las políticas inmigratorias por encima de las políticas emigratorias¹.

Relaciones Estado-diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes se aboca al análisis de la forma en que los gobiernos de países de alta emigración intentan acercarse a sus comunidades, en el exterior, para atender sus necesidades. Las voces de funcionarios públicos y académicos se alternan para

dar cuenta de la situación que viven Las Filipinas, India, Marruecos, México, República Dominicana y Turquía. Este texto es resultado de la Primera Conferencia Internacional sobre las Relaciones Estado-Diáspora (CIRED-I) convocada por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), en octubre de 2004².

Carlos González Gutiérrez, director ejecutivo del IME, introduce el tema de los estados y las diásporas. Partiendo de la realidad sociopolítica de los países de alta emigración, retoma el trabajo de Steven Vertovec para definir el término de diáspora y denotar su componente político. Argumenta, además, que los estados responden a fenómenos que vienen de abajo hacia arriba. De manera que, para González Gutiérrez, "los estados actúan en función de las transformaciones que la migración origina en el tejido social de sus propias sociedades" (13). Por lo tanto, las diásporas se convierten paulatinamente en actores sociales que precisan canales de participación, debido al creciente prestigio e importancia económica que adquieren en sus lugares de origen. De ahí que el funcionario señale la importancia de colaborar entre gobiernos de alta emigración.

La segunda parte de la obra aborda el caso Las Islas Filipinas y se divide en dos capítulos. En el primero, Maruja M.B. Asis, del *Scalabrin Migration Center*, se propone 'desenvolver la caja del *balikbayan*'. Explica que este término se refiere a un ícono nacional: cualquier filipino que, residendo en el extranjero, vuelve a su país trayendo consigo una caja repleta de regalos. Así, la autora da cuenta de la intensa dinámica migratoria filipina, proponiéndose analizar la noción de las relaciones sociedad-diáspora, dado que "los lazos de la diáspora filipina con su país de origen trascienden al Estado" (24)³.

* El Colegio de la Frontera Norte. gyrizar@colef.mx

1 Un ejemplo reciente de este tipo es: Cornelius, Wayne y Lewis, Jessa (Eds.) (2007). *Impacts of Border Enforcement on Mexican Migration: The view from Sending Communities*. Center for Comparative Immigration Studies, UCSD.

2 El tomo II *Relaciones Estado-diáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe* es resultado de una segunda conferencia (CIRED-II), en la que, como el nombre lo indica, la visión es más de carácter regional que global.

3 La diáspora filipina equivale aproximadamente al 10% de la población nacional y se encuentra dispersa en más de 100 países y territorios. Los filipinos en el exterior remiten, en forma de remesas, cerca del 10 por ciento del Producto Interno Bruto.

Asis explica cómo la creación de los programas de empleo en el extranjero, durante la década de los setenta, inició una tendencia irreversible de migración laboral. Es, sin duda, un capítulo bien documentado y construido que presenta, en primer lugar, las estrategias estatales por acercarse a la diáspora mediante oficinas especializadas y, luego, describe el rol de la sociedad civil y del sector privado. La autora pone énfasis en el componente transnacional de la diáspora global filipina. Concluye señalando que todos los actores vinculados con el fenómeno migratorio filipino no deben olvidar que "el origen de la caja *balikbayan* es una parte importante del país y de lo que puede llegar a ser" (49).

José S. Brillantes, funcionario de la Oficina para Asuntos de los Trabajadores Migrantes, complementa el apartado dedicado a Filipinas. Abre el capítulo dimensionando la contribución de los filipinos en el exterior al desarrollo económico y social de sus países tanto de origen como de acogida. Desafortunadamente, el autor se refiere poco a los costos sociales de la migración laboral y se concentra en uno de los "Tres pilares de la política exterior filipina". Ahí es donde ubica, además de la seguridad nacional y la diplomacia económica, "la protección de los derechos y promoción del bienestar de los filipinos en el exterior y su movilización como socios en el desarrollo nacional" (55). Igualmente, destaca la cronología del marco legal del empleo filipino en el extranjero y el apartado sobre el rol de la cooperación internacional en temas migratorios. El texto refleja también la postura del Estado filipino frente a la compleja, polémica y más o menos sistemática estrategia de acercamiento y protección de sus emigrantes.

El capítulo sobre la diáspora India parece quedarse corto en contenido cuando se llega a las conclusiones. El ministro indio Jagdish Sharma recurre a algunas referencias históricas para situar al lector en la evolución de las relaciones entre el gobierno y su diáspora en el mundo. Aquí identificamos una de las debilidades del libro, en el sentido en que hubo países sub-representados, como India y República Dominicana, cuyo estudio ameritaba más de un artículo. A pesar de ello, lo valioso de la contribución de Jagdish Sharma se encuentra en los anexos que incluye para el caso indio. Gracias a éstos, el lector puede apreciar la magnitud de la diáspora india, así como el largo camino recorrido por ese país en cuanto a la atención de sus expatriados. Llaman la atención los esfuerzos indios a nivel subnacional así como el papel del Comité Superior de la Diáspora India.

Para el caso de los marroquíes en el exterior, el libro presenta dos capítulos. El primero de ellos se denomina *Marruecos: la evolución de la participación institucional del Estado en las comunidades diáspora*, de Laurie A. Brand. El documento proviene de una investigación realizada para más países y que se encuentra en el libro *Citizens Abroad: Emigration and the State in the Middle East and North Africa*, una publicación esperada para 2007. La autora presenta un capítulo muy completo sobre la complejidad de la emigración en Marruecos. Requiere especial atención el apartado sobre política de emigración del Estado marroquí, debido a la justa combinación de fuentes primarias y secundarias, así como al uso de documentos oficiales. El texto refleja un alto grado de conocimiento del tema y es una referencia obligada para los interesados en la historia de las relaciones entre las asociaciones *amicales* (o de amistad), los representantes parlamentarios de las comunidades en el extranjero y las instancias administrativas encargadas de atender a los emigrantes. Brand apunta que en el caso de Marruecos se advierte "una transformación en el desarrollo institucional estatal y en la práctica de la ciudadanía que ofrece lecciones importantes a otros estados exportadores de trabajadores" (133).

El cambio de discurso en el gobierno del Reino de Marruecos se percibe en el capítulo a cargo de Abderrahim Sassi, del Ministerio de Asuntos Exteriores. De manera sucinta, el funcionario aborda las formas de emigración luego de que, en 1974, los países europeos decidieran detener oficialmente la inmigración. En cuanto a la migración clandestina, llaman la atención los procesos paralelos que siguen en relación con la ausencia de control, debido a necesidades económicas, por parte de países receptores. La sección sobre el marco jurídico que regula la presencia de la comunidad marroquí, en el extranjero, es muy corta en comparación con lo que el autor dedica a los derechos y obligaciones de los emigrantes. Este último espacio es importante dentro del capítulo, ya que demuestra el incremento sostenido en la actividad gubernamental del Estado marroquí hacia la diáspora.

¿Qué sucede con la emigración mexicana?, ¿existe una política hacia los mexicanos en Estados Unidos? Rafael Alarcón, investigador de El Colegio de la Frontera Norte, concluye que "el balance de 15 años de la implementación de una política de emigración por parte del gobierno de México, muestra que éste ha sido un proceso largo y complicado" (174). Alarcón analiza los factores que llevaron al gobierno federal a pasar de la indiferencia al reconocimiento y acercamiento hacia los mexicanos en el exterior. El análisis retoma el trabajo de Jorge Durand y

se concentra en el periodo que va de finales de los ochenta a la actualidad. Posteriormente, argumenta que, además de la crisis por el fraude electoral de 1988 y la búsqueda de aprobación del TLCAN, hay tres factores que explican el incremento de la política de emigración de México: el crecimiento de la población mexicana en Estados Unidos, la percepción pública favorable hacia los migrantes por las remesas y el triunfo de la Proposición 187 en California, en 1994. El autor explica cada uno de los factores identificando actores, instituciones y momentos clave. Todos elementos relevantes para la construcción de una política de emigración, lo que representa "un avance decisivo en el esfuerzo de México por reconocerse como país de emigrantes" (176).

Carlos González Gutiérrez y Sergio Soto Priante cierran el apartado dedicado a México. El primero escribe un capítulo que gira en torno al argumento de que "el Instituto de los Mexicanos en el Exterior representa la expresión más acabada de los esfuerzo del Estado mexicano por atender las demandas de inclusión de la población residente en el extranjero" (182). El resultado es un trabajo cuidadosamente documentado que alterna la voz del académico y la del funcionario. Es notable el interés del director ejecutivo del IME por enfatizar la realidad transnacional de México, así como por dejar en claro que el gobierno no sólo busca "una relación privilegiada" en términos económicos, sino también mejorar las condiciones de vida de la "diáspora mexicana". Por otro lado, el capítulo de Soto Priante, *Programas 3x1 para Migrantes*, es un buen intento de explicar los orígenes, describir el funcionamiento y la evolución de este programa nacido, en el seno de los grupos mexicanos organizados en el extranjero.

Además de ser un país de emigrantes, la República Dominicana es uno de los grandes receptores de remesas del caribe. Carlos Doré Cabral, secretario de Estado e investigador dominicano, expone parte de esa realidad y del carácter transnacional de las comunidades dominicanas en el exterior. Argumenta que, en el caso de este país, el Estado ha brillado por su ausencia desde hace más de cuatro décadas. También afirma que la administración en curso ha comenzado a preocuparse por implementar una estrategia de acercamiento hacia esta diáspora caribeña. El capítulo de Doré Cabral muestra los factores que explican los cambios que vive República Dominicana frente a la emigración y sus actores sociales. Su análisis está apoyado en el libro *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo* (2003) de Portes, Guarnizo y Landolt, por lo que se queda corto en cuanto a la inclusión de otras obras.

El autor hace hincapié en el rubro remesas-desarrollo y presenta un sugerente repaso sobre el transnacionalismo político y cultural. Sin embargo, falta una visión crítica y propositiva en cuanto a las propuestas o acciones a implementar por parte del gobierno dominicano en favor de sus emigrantes.

El libro cierra con dos capítulos a propósito de Turquía y sus emigrantes. Levent Soysal presenta un breve pero sustancioso recuento del pasado, presente y futuro de la migración turca en Europa. El resultado es un texto atractivo que ofrece un gran número de referencias que van desde Benedict Anderson y Arjun Appadurai, hasta Stephen Castles, Samuel Huntington y Saskia Sassen. Llama la atención que, según Soysal, una nueva tendencia en las migraciones contemporáneas es la desaparición de la distinción entre 'emigración' e 'inmigración', pues, ahora, hay quien se refiere a éstas como "cruces fronterizos" y "conexiones múltiples" (236). Por ejemplo, Soysal sostiene que los migrantes turcos "manifiestan una clara preferencia por seguir siendo extranjero y solicitar doble ciudadanía" (263). Para ello, el autor repasa la historia de Turquía y sus trabajadores huéspedes en Alemania, definiendo luego los prospectos para la migración en el contexto de la Unión Europea. En medio del debate sobre el acceso de ese país a la zona Euro, Soysal concluye que los migrantes turcos están incorporados sólidamente en la vida económica, social y cultural de una Europa 'multifacética'.

Para Hadi Adanali, de la Universidad de Ankara y consejero del gobierno, "Turquía es un buen caso de estudio como país que ha experimentado la inmigración, la emigración y la inmigración transitoria" (286). El autor se concentra en cómo la inmigración turca contribuye a la riqueza cultural. Para ello, primero define cultura y los factores que la determinan. Cuando pasa al tema de la inmigración coincide con Sarah Spencer en cuanto a que es un fenómeno que "genera competitividad, ayuda al crecimiento económico y contribuye al enriquecimiento cultural en los ámbitos nacional y global" (285). Por último, se refiere a cómo en la experiencia turca es importante que el gobierno se acerque a la segunda generación de emigrados.

Resulta notable el avance que se ha dado en el tratamiento y difusión del concepto de 'diáspora' desde los primeros trabajos de principios de la década de los noventa en comparación a estudios actuales, como el que aquí se reseña. Si bien antes el significado del concepto representaba un desafío epistemológico para las ciencias sociales, ahora, desde el inicio del siglo XXI, se le aborda desde una significación de carácter instrumental. Así, la 'diáspora' es estudiada también en relación

a su funcionalidad con respecto a las instituciones políticas (Estado) y económicas (remesas). Esta tendencia quizá podría evidenciarse en la progresiva adquisición de neutralidad que adquieren los conceptos que aluden al movimiento de personas (migrantes), como lo menciona Soysal, y al desplazamiento de conceptos como refugiados, asilados, exiliados.

En *Relaciones Estado-diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes* hay tres procesos paralelos que pueden derivar del cambio de discurso en países de alta emigración. Estos son: el voto desde el exterior, la doble ciudadanía y el

surgimiento de instituciones especializadas en acercarse a los emigrantes. La obra es un muy positivo intento por compartir experiencias provenientes de diferentes latitudes, así como por hacer hablar a funcionarios y académicos sobre la migración internacional de sus países. Ciertamente, hay desproporción y contrastes interesantes en cada uno de los espacios dedicados para cada país, lo cual puede ser resultado de la dificultad por hacer participar a voces expertas en la emigración de otros países. El libro es una buena referencia para futuros estudios sobre las políticas de emigración y la relación entre los gobiernos de los Estados y las diásporas.

