

LAS RELACIONES DEL ESTADO MEXICANO CON LA DIÁSPORA. UNA APROXIMACIÓN *SISTÉMICA* A LA NOCIÓN DE CIUDADANÍA TRANS-NACIONAL

M. C. FELIPE REYES ROMO

Revista "Congresistas". No. 157. México. Febrero de 2008. <http://www.congresistas.com.mx/home.html>

Los análisis políticos y disertaciones académicas acerca de la inmigración son cada vez más abundantes pues se producen principalmente en los países desarrollados para conocer su relación con los nómadas que se internan en su territorio nacional, sin embargo, poca atención se ha dado a la forma en que la emigración afecta a los países emisores y particularmente las múltiples maneras en que produce cambios en la noción de clásica ciudadanía al interior mismo de las naciones expulsoras, particularmente cuando históricamente se desdobra en toda su potencia el trasiego transfronterizo de personas, dinero, bienes, información y poder. Este ensayo intenta examinar algunas de las causas y las principales transformaciones por medio de las cuales, la ciudadanía ha sido y está siendo re-configurada por dos actores: los emigrantes y el estado. Reconfigurada por acción de los emigrantes y "concedida", no sin ciertas resistencias los estados de emigración, como México. El balance más elemental del poder de los liderazgos y las minorías que hacen posible la vida transnacional, recomienda tener presente el hecho de que la condición o acción de ese conjunto de personas que han salido de México ha adquirido históricamente la capacidad de transformar la naturaleza de la Constitución política de su estado nacional. El ensayo revisa someramente las principales características de ese vasto y multiforme fenómeno contemporáneo, proponiendo un "modelo" que intenta propiciar su *comprensión integral*, concibiéndolo como un sistema de relaciones entre procesos sociopolíticos, económicos, jurídicos y culturales que han interactuado, evolucionado históricamente.

Hay que comenzar afirmando que el fenómeno migratorio mexicano no es extraño al mundo contemporáneo, se verifica cotidianamente con el éxodo y asentamiento y migración circular de turcos hacia Alemania, haitianos o colombianos en Norteamérica, los peruanos en Argentina o los hindúes y sudafricanos en el Reino Unido, el Sureste asiático o Australia. Como afirma Stephen Castles (2004), hemos arribado a la "Era de las Migraciones", en la cual se genera

multitudinaria e inevitablemente la pertenencia “simultánea” a dos ámbitos sociopolíticos y se producen dos pertenencias pues, en tanto que se es “miembro de” dos sociedades a la vez, emergen las membresías traslapadas que son, hoy por hoy, la principal característica de la vida de los nómadas. También es necesario dejar asentado que la ciudadanía tal y como se concibió durante siglos ha sido, ante todo nacional, territorial, residencial, exclusiva y excluyente. Bajo esta relación aparentemente simple entre emigrantes y estados emisores, ha comenzado a emerger un concepto “ampliado”, que transforma la noción en sus connotaciones política, jurídica, social, civil y cultural. La noción de ciudadanía, según se advierte en sus manifestaciones más contemporáneas, tiende a ser cada vez más “externa”, “extraterritorial” y “de larga distancia”, en el ejercicio de ciertos derechos, demandados y concedidos en el marco de los grandes flujos de migración y asentamiento internacional.

La postura activa de los emigrantes y particularmente los nuevos liderazgos, juegan un nuevo papel en la vida nacional dado que se ha incrementado significativamente, aunque hay que reconocer que no todos los emigrantes muestran a lo largo de su vida el mismo grado de intención por participar en actividades que tienden a demandar la extensión de los derechos de ciudadanía hasta alcanzarlos en el extranjero y, desde allá, ejercerlos (Guarnizo, 2003). En el caso mexicano, como ocurre decenas de países expulsores, los emigrantes han comenzado a negociar los términos de su relación con el estado mismo que, visto en perspectiva histórica, aparecen como un *sistema* de políticas públicas que tiende cada vez más, a extenderse hacia los ciudadanos que residen fuera de México, pero que continúan vinculados con sus familias y localidades de origen, en tanto que se procuran su prosperidad en el vecino país del Norte y demandan ser incluidos con derechos post-nacionales, dimensión que no exploraré en este estudio. Sin embargo, es necesario resaltar la simultaneidad de las “pertenencias” a dos ámbitos políticos, a dos sociedades nacionales con las cuales se vincula y en las cuales pueden poseer o no, nacionalidad o ciudadanía, doble nacionalidad y ciudadanía, o simplemente por considerarse a sí mismos como “miembros”, con intereses en las dos sociedades a la vez. Justamente esa condición de ubicuidad de millones de individuos desplazados, ha hecho proliferar las membresías traslapadas configurando en su expresión más nítida, el modo de vida trans-nacional (Smith, 2001).

A juzgar por la evidencia histórica, la demanda de los emigrantes por poseer el voto extraterritorial, por ejemplo, se registra desde el año de 1917, en el marco del proceso constituyente, se refrendó de maneras vigorosa en 1929 al fragor de la campaña presidencial

que realizó José Basconcelos, por primera vez fuera del territorio nacional y no cesaría hasta incidir en la reforma constitucional de 1996 y sufragar en 2006 desde fuera del territorio nacional. La demanda histórica de derechos de ciudadanía proveniente de ciudadanos mexicanos radicando temporal o permanentemente fuera del país, ha hecho emerger a la postre una Ciudadanía “extra-territorial” o trans-nacional, si bien incompleta y en plena evolución, hoy en día.

Bajo diferentes modalidades de organicidad e institucionalización, históricamente los emigrantes han comenzado a colocar demandas políticas y ganar espacios ante el estado y la sociedad civil, tanto en el nivel subnacional, es decir, en las entidades federativas, como en el nacional, adquiriendo en diferentes modalidades y circunstancias el derecho de votar y ser votados en procesos electorales y participar en negociaciones sobre programas que administran los recursos filantrópicos enviados anual y generosamente, para mejorar las condiciones de vida de extensas regiones del país, haciendo contribuciones a los candidatos y viajando al terruño para votar, todo mientras residen en el exterior. Por décadas, el estado mexicano tuvo olvidados a sus ciudadanos residentes más allá de sus confines territoriales ignorando (o pretendiendo hacerlo), los crecientes aportes al bienestar de extensas regiones y luego a la economía nacional, considerándoles por largos años como “traidores” o “pochos” (que quiere decir ‘podrido’). Pero recientemente, diez años a lo sumo, el discurso cambió radicalmente para conceptualizarlos como “ciudadanos heroicos” (González Gutiérrez, 1999), en tanto que intenta animarlos para que envíen recursos financieros al terruño en forma de remesas, contribuciones directas e inversión. La ecuación que explica ese notable cambio en el discurso oficial mexicano resulta simple si se articula solamente con las variables de naturaleza económica, pero las implicaciones para el régimen jurídico que sustenta a la noción de ciudadanía y sus consecuencias, resulta complejo de ser explicado, pero sin duda mucho más trascendente ya que en el, la ciudadanía mexicana se habría de desvincular de su condición originaria. Ya no sería residencial, territorializada y condicionada a la exclusividad de la nacionalidad, tal como había venido siendo concebida desde la constitución de 1857.

Una de las resultantes de este proceso es el reconocimiento del estado mexicano de la “simultaneidad de vida” y las membresías traslapadas en la existencia de millones de ciudadanos mexicanos en el exterior. La aprobación de la Ley de No-pérdida de la nacionalidad en 1996, con la cual el Estado mexicano ha permitido que los emigrantes conserven su calidad de membresía a la nación mexicana, incluso mientras que adquieren otra ciudadanía en el

exterior es la justa evidencia de la enorme trascendencia jurídica de este cambio. Desde el año de 1996, la concesión constitucional de derechos político-electorales para ejercerse por ciudadanos mexicanos residentes en el territorio de otro estado-nación, ha descoyuntado el ejercicio de determinados derechos, como los electorales, de la condicionante de la residencia y el tiempo de residencia como limitantes de la elegibilidad electoral.

Ahora bien, el lento proceso de consolidación democrática de México ha propiciado que hasta los comicios federales del año 2006, el proceso electoral permitiera realmente la emisión de sufragios de ciudadanos mexicanos viviendo fuera del territorio nacional. Si bien esta nueva modalidad de participación ciudadana se observa desde hace algunas décadas en países europeos y latinoamericanos, el caso mexicano presenta particularidades específicas. Al poner en perspectiva dos dilatadas trayectorias que le caracterizan, como la migración masiva hacia los Estados Unidos durante buena parte del S. XX, y la lucha por a extensión de los ciudadanos expatriados por ejercer derechos, como los electorales, desde el otro lado de la frontera, es posible encontrar cambios estructurales de extraordinaria complejidad sociológica y política, relacionados con la creciente importancia de actividad económica adquirida por ciudadanos mexicanos en la sociedad estadounidense, así como la indiscutible trascendencia de sus aportes a la economía y el desarrollo de algunas regiones del país, esto último con una relativa independencia de la conducción del estado mexicano.

Así, encuentro que la consumación de la etapa de participación electoral de los mexicanos desde fuera del territorio nacional como inequívoca expresión de la ciudadanía extraterritorial tiene como causales cuatro desarrollos fundamentales que denomino “Procesos” y que han generado la demanda y concesión de derechos de ciudadanía extraterritorial, cuyas determinantes, secuencia e interconexiones de personas, dinero, bienes, información y poder político han establecido, a su vez, un “sistema de relaciones” estado-diáspora que comienza a funcionar generando, como producto primario, políticas públicas de carácter transnacional que ya producen beneficios, si bien asimétricos, para ambos protagonistas. Lo que parece estar fuera de duda es la verificación de un incipiente proceso de institucionalización de la actividad simultánea en más de un país, por parte de los migrantes, así como una lenta asunción de la naturaleza extra-territorial de la influencia del estado para con sus ciudadanos, trazando así un nuevo vector en las relaciones estado-diáspora, que va de lo voluntario a lo obligatorio, de lo optativo a lo jurídicamente potestativo, por efecto de diversas reformas constitucionales.

Esos procesos están caracterizados por una cualidad *pendulante* de encuentros y desencuentros y en el cual, la migración inicia un distanciamiento no solo físico de los ciudadanos respecto del suelo nacional, sino que también un alejamiento o hibridación *identitaria* respecto del grueso de la ciudadanía que no emigra, esto como una respuesta a las necesidades de adaptación diferenciada a la sociedad de acogida. La principal característica de este proceso es la formación de una red de redes migratorias que facilitan el tránsito, estancia y asentamiento y adaptación de migrantes en regiones focalizadas del país de llegada. La pertenencia “simultánea” a dos ámbitos sociopolíticos crea dos pertenencias, en tanto que se es “miembro de” ambas simultáneamente, de manera que las membresías traslapadas son hoy en día la principal característica de la vida transnacional, como queda dicho. El mayor o menor grado de adaptación *diaspórica* a la sociedad de acogida, refuerza o condiciona el grado de simultaneidad en que se desenvuelven los individuos y sus organizaciones trans-nacionales. Aquí hay que resaltar que si algo tuvo de positivo la propuesta del controvertida y xenofóbica “Propuesta 187”, la IRCA (Immigration and Control Act), emitida en California en 1986, por ejemplo, fue que desalentó la idea de muchos mexicanos a integrarse “totalmente” a la sociedad norteamericana, manteniendo un sentido de pertenencia cultural y una nacionalidad mexicana, que comenzaron a viajar con más regularidad a México y no dejaron de mandar remesas a sus comunidades de origen. Ese proceso significa hoy en día, el envío anual de más de 20,000 millones de dólares a México: un aporte al Producto Interno Bruto, superior que los ingresos por la venta de petróleo.

Ahora bien, sin que sea del todo un proyecto de estado, lo que se ha conformado como proceso histórico, es un *sistema* generador de políticas públicas transnacionales conformado por la interacción del trans-nacionalismo desde abajo, el ejercido por las poblaciones migrantes y el trans-nacionalismo “desde arriba”, conformado por las respuestas del estado mexicano, cuyo producto más visible son el goce de algunos de los derechos de la “Ciudadanía externa”, como la posibilidad de poseer más de una nacionalidad. Integrado en diferentes etapas históricas, es posible advertir el funcionamiento, si bien discontinuo, de un sistema sociopolítico, cuya expresión jurídica ha estado modificando la naturaleza de la ciudadanía, ampliándola hasta poseer una condición de nacionalismo trans-fronterizo, expresado por medio de la simultaneidad de las membresías. Por su parte, el estado mexicano se ha visto obligado a explorar, imitando unas veces a otros estados con la misma circunstancia, las posibilidades y expresiones de “extenderse” hacia sus ciudadanos, buscando la creciente recepción d dinero

fresco y en divisa norteamericana, la integración al sistema global o la afirmación de la legitimidad en medio de crisis recurrentes.

Hay un periodo de la historia mexicana reciente, al que Sherman (1999) ha denominado la “extensión del estado”, en el cual los gobiernos nacionales *trascienden* algunos de los elementos fundamentales del constructo Estado-nación, pues se basa en una noción de pertenencia política mutuamente exclusiva y territorialmente acotada, mientras se reafirma la relevancia de la membresía nacional y procesa reclamos y esfuerzos de comunidades emigrantes para ser incluidas “en ausencia física”, en sus comunidades nacionales originarias y en la “nación”. Ese cambio se muestra en la historia reciente con una intensidad gradual, a veces se manifiesta a través de claras rupturas, en otras ocasiones es paulatino y difícilmente perceptible. Por ello y debido a la complejidad del fenómeno en cuestión, considero necesario adoptar algunas generalizaciones mínimas como los que examino aquí, en forma de cuatro *procesos*, para facilitar su comprensión y delimitar de una manera adecuada la naturaleza, profundidad y dinámica del proceso de “inclusión” simbólica, no presencial, política o jurídica, de los miembros de la Diáspora en la nación mexicana, “como proceso que da origen la comunidad imaginada” (Anderson, 1991) y los subsecuentes procesos de generación de la ciudadanía externa.

Históricamente es posible advertir la emergencia de un conjunto de elementos o procesos, relacionadas entre sí, es decir, un sistema, que ha transformado la noción convencional de ciudadanía y que puede ser explicado como un conjunto de ideas, un conjunto de principios que permiten una explicación coherente y completa del fenómeno. En el caso mexicano, es posible identificar la evolución de diversos procesos socio-políticos, económicos y culturales. Desde el mirador de la teoría de sistemas, se percibe lo que denomino **Proceso Divergente**, y que se explica en las causas y consecuencias de la migración, en tanto que tiene una naturaleza *diferenciadora*, pues al apartar físicamente a los nómadas del grueso de la población no-migrante, plantea la necesidad de asumir nuevas identidades colectivas adaptándose en mayor o menor medida a la sociedad de acogida (Glick Schiller y Fouron, 1998). Las consecuencias antropológicas del desarraigo parecen estar caracterizadas por una hibridación condicionada por los diferentes grados de asimilación a que se encuentren expuestos. Los cambios de la identidad colectiva de la población no migrante, respecto de la que se ha asentado temporal o definitivamente fuera del país, son mucho más lentos y requieren a la larga de la intervención del no menos lento aparato del estado, el régimen y la clase política para que, al reconocerlas,

tengan repercusión en “El proyecto de nación”, incluyéndolos. De manera concomitante, la base fundamental de la identidad nacional, experimenta también una autoconcepción esencialmente política, al punto de reconocerse “oficialmente” como un país de migrantes, un estado emisor. En el Proceso Divergente, la migración conlleva la definición de la identidad colectiva de los migrantes, tanto como la re-definición de la identidad nacional

Hay otro elemento funcional en este sistema que puede ser identificado como un **Proceso Preclusivo** y ocurre en el seno del “Transnacionalismo desde abajo”, que tiene como característica central la generación de membresías traslapadas así como prácticas de membresía que poseen diversos acentos de pertenencia nacional desde el ámbito extraterritorial y que lleva hasta su límite la concepción clásica de ciudadanía (corpórea, presencial, nacional, única, leal y exclusiva), cuya práctica de derechos y obligaciones se ve confinada a los linderos geográficos del estado nacional, haciendo que algunos de sus componentes sean disfuncionales e irrelevantes fuera de él. En el marco de este proceso, la idea de ciudadanía asociada a la residencia y la nacionalidad está llamada a concluir en su sentido originario, es decir que *precluye*, por que encuentra sus propios límites conceptuales, para iniciar una lenta transformación hacia la idea y la práctica de la ciudadanía trans-nacional, por la vía de las membresías y las prácticas de la ciudadanía sustantiva traslapada. Proceso que se desarrolla sin reconocimiento formal por parte del estado.

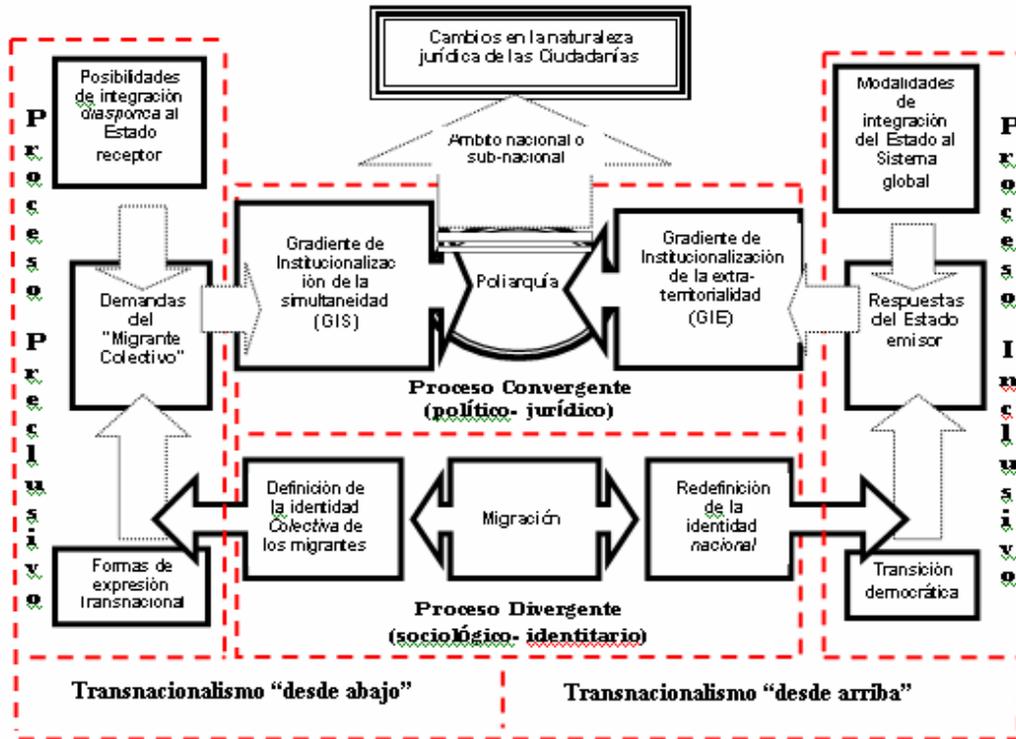
Este **Proceso Preclusivo** de la idea clásica de ciudadanía tiene como principales componentes una amplia gama de identidades de la diáspora, cuyos intereses ahora divergen generacionalmente entre la pertenencia exclusiva a la patria ancestral y la simultaneidad de la vida en dos sociedades nacionales distintas, dos membresías, dos nacionalidades o dos ciudadanías. Las identidades híbridas, los diferentes grados de asimilación a la sociedad anfitriona y los reclamos que las comunidades migrantes son capaces de manifestarse simultánea, alternada o secuencialmente hacia los estados receptor y emisor, constituyendo una especie de matriz generadora de nuevas expresiones de ciudadanía en función de su condicionamiento o potencialidad de influencia política transnacional. La principal característica de este proceso en el que, no está demás insistir, encuentran su límites las concepciones tradicionales de ciudadanía, es la formación de estratos conformados principalmente por México-americanos y mexicanos cuya participación se ve diferenciada en los colectivos y organizaciones que procuran ya sean sus propios intereses ante el estado anfitrión, el emisor o directamente ante la sociedad civil o la clase política de sus niveles sub-

nacionales en México, por medio de los liderazgos de las organizaciones de paisanos, como clubes de oriundos y sus mega-estructuras: las federaciones de clubes, desplegando actividad social, política y, de manera relevante, económica. En el **Proceso Preclusivo**, las demandas del migrante colectivo adquieren una connotación específicamente política, puesto que originan nuevas formas de organización y expresión transnacional, organizan y concentran el poder y lo canalizan hacia México o la sociedad receptora, condicionadas por las posibilidades de integración dispórica al estado receptor

En contrapartida, es posible advertir un **Proceso Inclusivo** como expresión del “trans-nacionalismo desde arriba”, y es el que despliega el estado emisor. En el marco de este proceso, se inscriben los esfuerzos del estado mexicano por ampliar “la nación imaginada”, replantear el “proyecto de construcción nacional” y, en consecuencia, re-definir la membresía nacional. Lo anterior implica una extensión simbólica de su “jurisdicción” sobre sus ciudadanos residentes en territorio de un estado ajeno, alentando un nacionalismo trans-fronterizo e implementando políticas nacionales que refuerzan o mantienen el sentido de pertenencia a una comunidad nacional que ha sido ampliada en los espacios sociales transnacionales, para incorporar a los emigrantes. Desde la perspectiva de diversos estudiosos de este fenómeno (Luis E. Guarnizo, 1998; Robert C. Smith, 1997), las políticas y los programas nacionales institucionalizados que procuran ampliar el alcance de una regulación política, económica y social de un estado nacional, para incluir en la membresía nacional a los emigrantes y a sus descendientes fuera del territorio nacional, son trans-nacionalismo “desde arriba”.

Como Smith (1997) ha discutido, el trans-nacionalismo desarrollado por el estado mexicano, ha sido dominante al establecer lo que pueden ser los campos sociales transnacionales relativamente duraderos e incorporar en diferentes grados a los emigrantes en un concepto de “nación desterritorializada”. Desde luego, las formas específicas de trans-nacionalismo desarrollado por el estado han variado y pueden incluir esfuerzos de supervisar y facilitar la creación de una esfera pública trans-nacional para facilitar las transferencias de remesas. Políticas dirigidas a crear incentivos para la inversión, financiar, la promoción de los programas culturales y educativos que tienen como objetivo a los emigrantes y sus descendientes; la promoción del turismo hacia el país natal entre emigrantes pero, sobre todo, las declaraciones públicas hechas por el gobierno nacional, sobre la importancia de los migrantes para el destino del país.

Procesos generadores de la Ciudadanía extraterritorial



F. Reyes 2008

Visto en perspectiva histórica, este proceso muestra que las iniciativas transnacionales desarrolladas por el estado mexicano eran muy limitadas hasta finales de los 80's, cuando una serie de nuevas políticas y programas marcaron un momento crucial en la política nacional hacia los ciudadanos mexicanos que vivían al exterior, pero por la vía de la Ciudadanía "de mercado" (Goldring, 1992 y 1997), es decir, movidas por su manifestación económica e importancia para las arcas nacionales, antes que fuese un real otorgamiento de derechos ciudadanos de carácter extraterritorial en su esfera social, civil y política, conforme la concepción originaria de T.H. Marshall. Guarnizo (1998) describió la política mexicana hasta antes del final de los años 80's, como proveedora de protección consular a los nacionales mexicanos, pero centrada en la repatriación y la promoción del nacionalismo cultural entre compatriotas en los Estados Unidos. Esta caracterización es concordante con lo que Rachel Sherman (1997) llamó "un período de la introversión nacional," cuando el estado mexicano no

hizo caso en gran parte de los que habían dejado el territorio nacional. Los esfuerzos periódicos por lograr la repatriación y las respuestas *Ad-hoc* a las políticas de inmigración de los Estados Unidos. Manuel García y Griego (1998) resumió la posición del estado mexicano respecto a migrantes durante los años 70 y los años 80 como "una política del no tener ninguna política."

Desde la perspectiva política propiamente dicha, se puede denominar **Proceso Inclusivo** a la confluencia de las instancias de expresión institucionalizada en sus diferentes grados de evolución y organización, entre el "Transnacionalismo desde abajo" y el "transnacionalismo desde arriba" para integrar a los emigrantes de diferentes maneras e intensidades. Hay integraciones de tipo no-presencial, simbólica, política o jurídica en los ámbitos de la membresía y/o la ciudadanía. En este último caso se consuma su trans-nacionalización. Esa confluencia se genera en el marco de una transición que conlleva la inclusión de las elites y de representantes políticos comunitarios extraterritoriales, como parte del cambio que afecta de manera profunda e irreversible al sistema político mexicano, aunque en diferentes grados y etapas. Para una mejor comprensión de la dinámica de este cambio en el rol del estado mexicano y la fuerza manifiesta por la acción del trans-nacionalismo político, es necesario tomar en cuenta los presupuestos teóricos sobre las transiciones políticas, sobre los cuales se puede desarrollar una sólida asunción de que: i) todo régimen político es dinámico por sí mismo. Ello significa que cualquier régimen se encuentra sujeto a procesos continuos de cambio y adaptación; ii) todo proceso político se configura y dinamiza a partir de la existencia de un conjunto de actores sociales y políticos -individuales y colectivos, institucionales o no-, vinculados entre sí a partir del interés contrapuesto de mantener o transformar el régimen político del cual forman parte. Estos actores disponen también, en su accionar, de un conjunto de opciones posibles, amplias o limitadas dependiendo de las circunstancias particulares, las que en definitiva aumentan o disminuyen las probabilidades de éxito de sus demandas políticas (Morlino, 2002; O'Donnell y Schmitter, 1988).

Como parte del proceso político que genera la ciudadanía externa, se produce una apertura gradual y controlada por parte del estado o por la propia elite política en el gobierno, que se manifiesta gradualmente como respuesta institucional que canaliza y procesa las demandas emergentes desde allende las fronteras, siempre y cuando lleguen a ser consideradas necesarias para garantizar la continuidad o estabilidad al régimen o la necesidad de éste para superar las crisis económicas o de legitimidad. A través de este proceso se flexibilizan los límites tradicionales impuestos al otorgamiento de derechos políticos a la población migrante con una

intención democratizadora. Cabe señalar, sin embargo, que en esta parte del Proceso, todavía no son reconocidas plenamente las demandas de pre-rogativas ciudadanas extra-territoriales. En la inclusión, las respuestas del Estado emisor están condicionadas, en buena medida, por el avance de la transición a la democracia y las modalidades por las que el estado opte, en sus estrategias de inserción al sistema global, democratizándose (Robert C. Smith, 2003).

En la parte final de lo que denomino **proceso convergente**, se constata de manera real y efectiva tanto la integración (en sus diferentes modalidades e intensidades) de los liderazgos y las comunidades de la Diáspora, como la ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre las fuerzas políticas actuantes y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos para la inclusión y la participación en la vida política nacional y el ejercicio de derechos desde el extranjero, como lo son notoriamente la doble ciudadanía y las expresiones del derecho electoral, *Jus Honorii* y *Jus Suffragii*, es decir el derecho a votar y ser votado.

Ahora bien, al incorporar la perspectiva teórica política de las transiciones a la democracia (Morlino, 1987; O'Donnell y Schmitter, 1988; Dahl, 1989), en el caso mexicano se pueden identificar claramente dos fases el proceso de formación del sistema de generación de políticas públicas transnacionales: la *Liberalización política* y la *Democratización*. Yo argumento que la Liberación, reconoce la membresía a la nación, en tanto que la Democratización incorpora *De Jure* y en diferentes grados, modalidades y ámbitos geográficos del sistema federal, a los emigrantes, otorgando gradualmente derechos ciudadanos, si bien hay que tener en cuenta que, teóricamente Liberación y Democratización conforman dos desarrollos diversos, simultáneos y/o sucesivos.

En el proceso de liberalización política se verifica un cambio en los niveles de participación y pluralismo para incorporar las demandas del migrante colectivo y la participación de los representantes y líderes comunitarios, como actores políticos al interior de la comunidad política nacional. En esa medida, el estudio de la *gradualidad* con que se incorpora a las expresiones políticas transnacionales, requiere una caracterización de la formación, afirmación y radicalización de la fuerzas política de las expresiones comunitarias en el extranjero, en oposición a las estructuras políticas del régimen, principalmente del partido gobernante o las élites conductoras del Estado. En esa medida se pueden advertir las transformaciones y las re-articulaciones con un nuevo formato del sistema político y aún del sistema de partidos que extra-territorializan su clientela, sus intereses y militancia. La expresión más clara de esta

incorporación en ámbitos de negociación es el desarrollo de los programas “2x1” y “3x1” o “Solidaridad Internacional”, para la realización de obras de mejoramiento y beneficio comunitario y desarrollo regional en el cual participan gradualmente los niveles municipal, estatal y nacional integrando comités de deliberación y planeación estratégica con los Clubes de girantes y federaciones donantes de recursos financieros (Goldring, 1997). Otro ejemplo de Liberalización por medio del reconocimiento de la *membresía diaspórica* (Smith, 2001), lo constituyen los órganos de consulta y consejería del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), que constituye una especie de representación parlamentaria que tiene implícitos procesos de búsqueda de consensos y elecciones entre la comunidad emigrada, así como la realización del “Parlamento migrante” recientemente celebrado por el Poder legislativo y representantes de las comunidades trans-nacionales (Senado de la República, 2007).

Así es posible advertir que el proceso de liberalización política ha sido gradual pues depende de las concesiones que hace el estado o las elites gobernantes en sus diferentes niveles de integración, otorgando reconocimiento “oficial” de las membresías o expresiones de ciudadanía sustantiva desarrollada por los liderazgos o las organizaciones de emigrantes. En este proceso, las elites del régimen controlan los tiempos y fases de desenvolvimiento del cambio político y el otorgamiento de derechos de ciudadanía extraterritorial, contradiciendo en ocasiones las expectativas iniciales ofrecidas en las negociaciones de tal apertura ya que, por ejemplo, el ejercicio real del voto desde el exterior, se consumó diez años más tarde de su promulgación constitucional. Sin embargo, es evidente que la *gradualidad* de las concesiones de nuevos derechos de ciudadanía está determinada por los flancos que conciben la participación política transnacional en términos de competencia política o la incorporación de nuevos actores cuya potencialidad altera el tradicional equilibrio político y político-electoral prevaleciente, conlleva la incertidumbre de crear nuevas “reglas del juego” democrático, supone un desafío (que se percibe como riesgoso ó insuperable), para el *Statu quo*

La Democratización, por su parte, tiene concernido el reconocimiento y otorgamiento de derechos civiles y políticos para ser ejercidos por ciudadanos mexicanos que dejen el suelo mexicano, creando con ello condiciones para el pluralismo y la participación, condiciones que solo pueden ser garantizadas previo acuerdo de las distintas fuerzas políticas actuantes. La distinción fundamental entre ambos procesos políticos radica en que, mientras la Liberalización política constituye una *estrategia adaptativa*, es decir, tiene que ver con la capacidad del estado de flexibilizarse y reconocer membresía o ciudadanía sustantiva en la actividad política de los emigrantes, la Democratización es una *estrategia gradualmente negociada*, es decir, tiene que

requiere un acuerdo efectivo entre los diversos actores políticos para la transformación del régimen que determina los derechos y el tipo de derechos de la población transnacional.

La Liberalización política, empero, ha procedido con cierta garantía inicial para la continuidad de la integración simbólica o no presencial, a la comunidad nacional y, por extensión, al régimen político, sólo cuando éste conserva niveles no críticos en el equilibrio de fuerzas políticas contendientes, de manera que la apertura constituye un proceso limitado y controlado por las propias élites, sin admitir del todo las demandas extraterritoriales, atenuar la tendencia legitimadora de dichas demandas y llevar al plano institucional, de manera mucho más controlable, la movilización del transnacionalismo político. El estado mexicano ha procedido a la inclusión política de los emigrados en un proceso de liberalización política, cuando el nivel de su legitimidad ha mostrado una tendencia decreciente, como la ocurrida en 1988.

Por su parte, es evidente que la fase de Democratización del **Proceso Inclusivo**, se presenta como un episodio en el que se reconocen, ahora sí, derechos de ciudadanía por ejercerse desde fuera del territorio nacional. Es el caso del otorgamiento de los derechos electorales de las poblaciones migrantes, pero sin poder ejercerlo plenamente durante una década: se liberalizó por medio del reconocimiento de la membresía, pero no pasó a la democratización que implicaba el pleno ejercicio del derecho a la participación electoral. La ecuación liberalización por medio de la membresía y democratización por la vía de la ciudadanía externa, pone de relieve el proceso de la negociación. La liberalización, en contraste con la democratización, se caracteriza por la ausencia de un compromiso y, en consecuencia, por la implementación de reformas en vía democrática, como el reconocimiento de derechos sociales y políticos de las minorías en condición excepcional como las emigradas, que no eran garantizadas plenamente por el Estado, ni formalmente aceptadas por algunos grupos de interés. Por ello, estas reformas tenían siempre un carácter provisional y arbitrario por que podían ser postergadas por el régimen a veces indefinidamente. Esta circunstancia es claramente perceptible en los años 1996 y 2000, cuando se demoró la aplicación de los preceptos constitucionales del voto extraterritorial generando una movilización transnacional, como ocurrió en el preámbulo de las elecciones presidenciales del año 2000 y recientemente en el 2006

La distinción entre Liberalización política y democratización resulta de gran importancia para el entendimiento de la institucionalización de la extraterritorialidad por parte del estado, pues ambos procesos responden a lógicas y condiciones diversas a las cuales está dispuesto a llegar como parte de un programa propio, bajo presión de la contraparte o por medio de convenios

institucionales. Desde la perspectiva teórica, mientras que la liberalización es una estrategia del régimen que permite evaluar los riesgos inherentes a un establecimiento o reestablecimiento de libertades democráticas, la democratización es producto de un acuerdo explícito entre los distintos actores en escena. Para una mayor comprensión más completa de estas etapas, es necesario tener en mente la teorización de Dahl (1993), en la cual la Liberalización se identifica con la ampliación del debate público, mientras que la Democratización implica los resultados de la Liberalización más el incremento de la inclusividad o participación. En este sentido se verifica claramente que el otorgamiento de derechos electorales tipo *Jus Honorii*, a las poblaciones emigradas a nivel sub-nacional, como es el caso de Zacatecas, Michoacán y pronto el Distrito Federal, la celebración de los comicios presidenciales en 2006, con derechos electorales tipo *Jus Suffragii*, responden a este principio. Al hacer una consideración final sobre el Proceso Convergente, cabe decir que se trata de la confluencia de dos gradientes de institucionalización: el de la simultaneidad (GIS), como expresión más acaba de del transnacionalismo “de base”, y el gradientes de la extraterritorialidad del estado (GIE). Dos confluencias necesariamente democráticas entre el estado mexicano y la diáspora.

Aquí es preciso establecer una distinción fundamental entre Democracia, como sistema ideal y “los convenios institucionales, que deben verse como una realidad imperante, como una aproximación imperfecta a ese ideal” (Dahl, 1989). Según su postulacion teórica, el proceso gradual de acercamiento y perfeccionamiento democrático puede ser denominado “Poliarquía” y más específicamente en su fase de transnacionalización, porque esencialmente se trata de comprender integralmente a la sociedad civil mexicana y la tras-nacionalizada como un todo conformado por minorías que constituyen “muchos centros de poder”. Poderes dispersos que se incluir, incorporar y sumar como pequeñas o grandes expresiones de intereses heterogéneos y dispersos dado que, en rigor, en la visión de conjunto, componen el universo de la sociedad civil, es decir la ciudadanía, el *Demos integral*. De manera que si la emergencia de actores minoritarios, cuya característica fundamental es la dispersión y si la principal característica de la vida transnacional es la dispersión ideológica, política y territorial, *ergo*, la integración de la diáspora a la vida nacional es de naturaleza poliárquica.

Si concebimos a la Democracia y más específicamente a la Poliarquía como un régimen de libertades que conjunta todas -o casi todas- las aspiraciones de las sociedades contemporáneas, independientemente del número y circunstancia migratoria de los ciudadanos que la compongan, con objeto de procesar la creciente demanda de libertad para la formulación de preferencias (cualesquiera que éstas sean), de libertad asociación política, de expresión, de

voto, la necesidad de multiplicación de las fuentes de información y de libertad para que los líderes políticos se expresen y compitan entre sí en busca de apoyo y que con ellos un número creciente de ciudadanos “adquieran elegibilidad” para participar en la cosa pública en el ámbito nacional si importar su condición no migratoria o de extra-territorialidad y tengan acceso a los cargos de dirección política o administrativa en elecciones libres e imparciales, se tendrá un claro propósito de que las políticas de Estado, dependan de los votos y demás formas de expresar las preferencias colectivas (Dahl, 1989). En esta justa medida, se estará arribando a la máxima expresión de la Ciudadanía extraterritorial en su naturaleza trans-nacional. De manera que solo se podrá afirmar que culmina ese proceso *poliárquico* cuando la liberalización política conduzca a una democratización y al reconocimiento de los derechos de la ciudadanía externa llevada hasta su límite trans-nacional “sistémico”. Tarea futura académica que abre nuevos horizontes teóricos y ofrecerá nuevas herramientas intelectuales para interpretar las nuevas realidades.

Bibliografía consultada

- Anderson, Benedict. *Imagined Communities*, Verso, London. 1991
- Badillo Moreno, Gonzalo. “La Puerta que Llama. El voto de los Mexicanos en el Extranjero”. Senado de la República. 2004.
- Barry, Kim. "Home and Away: The Construction of Citizenship in an Emigration Context". *New York University Law Review*, Vol. 81.No. 11, 2006
- Basch, Linda; Glick Schiller, Nina y Szanton, Cristina Blanc. “Nations Unbound: Transnational Projects, Post-colonial Predicaments, and Deterritorialized Nation-States”, Gordon and Breach, Langhorne. 1994
- Bonanno, Alessandro. “The Crisis of Representation: the Limits of Liberal Democracy in the Global Era”. *Journal of Rural Studies*. 16(2000). 305-323.
- Brubaker, William Rogers, “Immigration, Citizenship, and the Nation-State in France and Germany, a Comparative Historical Analysis” *International Sociology*, 5 (4). 1990
- “Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America”, University Press of America, 1989.
- Calderón Chelius, Leticia, “La Dimensión Política de la Migración Mexicana” *Contemporánea. Sociología*. 2002
- (Coordinador). “Votar en le Distancia. La Extensión de los Derechos Políticos a Migrantes, experiencias comparadas”. Instituto de Investigaciones José María Luis Mora. México 2003.
- Castles, Stephen y y Mark J. Miller. “La Era de la migración Movimientos internacionales de población en el mundo moderno”. Miguel Ángel Porrúa. 2004
- y Alastair Davidson. “Citizenship and Migration. Globalization and the Politics of Belonging”. Houndmills, MacMillan Press, 2000.
- Dahl, Robert. “La Poliarquía. Participación y Oposición”. Tecnos. Madrid. 1989
- García Griego, M. y Vereá, M. “México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados”. México: Porrúa, (1988
- Glick Schiller N. y G. Fouron, “Transnational Lives and National Identities: The Identity Politics of Haitian immigrants”, in *Comparative Urban and Community Research*. 1998

- Goldring, Luin. "La Migración México-EUA y la Transnacionalización del Espacio Político y Social: Perspectivas desde el México Rural" en *Estudios Sociológicos*, Vol. X, No. 29, El Colegio de México. 1992
- "El Estado Mexicano y las Organizaciones Transmigrantes: ¿Reconfigurando la Nación. Ciudadanía y las Relaciones entre Estado y sociedad civil?, *XIX Coloquio de Antropología e Historias Regionales*, 22-24 de octubre, El Colegio de Michoacán. 1997.
- González Gutiérrez, Carlos. "Fostering Identities. México's Relations with its Diaspora". 1999. <http://www.historycooperative.org/journals/jstor/jah/jah-86-2-toc.html>
- Guarnizo, Luis Eduardo. "The Rise of Transnational Social Formations: Mexican and Dominican state Responses to Transnational migration", en *Political, Power and Social Theory*, Number 12. 1998
- y Alejandro Portes. "Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants". *American Journal of Sociology*. Volume 108. Number 6 (May 2003):
- Itzigsohn, José. "Immigration and the Boundaries or Citizenship: The institutions of immigrants political transnationalism", in *Intenational Migration Review*, Vol. XXXIV, No. 4. 2000
- Kymlika, Will. "Ciudadanía Multicultural. Una Teoría Liberal sobre los Derechos de las Minorías" Paidós. 1996
- Levitt, Peggy. "Transitional Migration: Taking Stock Future Directions". *Global Networks*.1, 3(2003) 195-216. ISSN 11470-2266
- Lipset. Seymour Martin. "Political Man: The Social Basis of Politics". New York: Doubleday. 1960.
- Martínez Saldaña, Jesús. "Reclamando el Poder: Los Ciudadanos en el Exterior y su Impacto en la Política Mexicana". *Migraciones Internacionales*. Vo. 2, No. 2 Julio-Diciembre de 2003.
- Merton, Robert K. "Teoría y Estructura Social". Amorrortu, Buenos Aires. 1972
- Morlino, Leonardo. "What is 'Good' Democracy. Theory and Empirical Análisis". Institute for International Estudios, Stanford University. 2002.
- O'Donell, Guillermo; Schmitter, Philippe y Laurence Whitehead, "Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina", Paidós, España. 1994
- Portes, Alejandro, Guarnizo, Luis Eduardo y Landolt, Patricia. "El Estudio del transnacionalismo: Peligros Latentes y Promesas de un Campo de Investigación Emergente". Porrúa, México. 2003
- Reyes Romo, Felipe. "Transnacionalismo y Participación Política. Consideraciones teórico-metodológicas para el desarrollo de un sistema electoral con participación extraterritorial" *Revista "Congresistas"*. No. 149-153. México. Septiembre-Diciembre de 2007: Disponible en <http://www.congresistas.com.mx/home.html>
- "Estado, globalización y *denizens*". *Revista electrónica "Crisol"*. Junio de 2007. Disponible en <http://www.crisolags.com.mx/columnas/politica/felipereyes/felipereyes.htm>
- "Democracia de mercado ¿mercado democrático?" *Revista "Congresistas"*. No. 154-156. México. Diciembre 2007-Enero 2008. Disponible en <http://www.congresistas.com.mx/home.html>
- "Ciudadanía y Democracia en su Práctica Extraterritorial. Reflexiones para el Caso de México" *Revista electrónica "Crisol"*. Agosto de 2007. Disponible en <http://www.crisolags.com.mx/columnas/politica/felipereyes/felipereyes.htm>
- "Democracia de mercado ¿mercado democrático? Consideraciones elementales sobre la fusión y deslinde de conceptos. *Revista "Congresistas"*. No. 153-155. México. Diciembre 2007-Enero 2008. Disponible en <http://www.congresistas.com.mx/home.html>

- “Génesis y evolución de los modelos clásicos de transición a la Democracia”.
Revista electrónica “*Crisol*”. Mayo de 2007. Disponible en
<http://www.crisolags.com.mx/columnas/politica/felipereyes/felipereyes.htm>
- Sartori, Giovanni. “Elementos de Teoría Política”. Alianza Editorial. Madrid. 1987
- Senado de la República. “Primer Parlamento de Líderes Migrantes Mexicanos que viven en
Estados Unidos de América”. 2007. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/comisiones>
- Smith, Robert C. “Migrant Membership as an Instituted Process: Transnationalization, the State
y the extra-territorial conduct of mexican politics”, *Proposal Draft*, Sociology Dept,
Barnard College, Broadway, N. Y. 2001
- "Diasporic Memberships in Historical Perspective: Comparative Insights from the
Mexican and Italian Cases," *International Migration Review*, Fall 2003, 37 (3)
- Sherman, Rachel. “From State Introversion to State Extension in Mexico: Modes of Emigrant
Incorporation, 1900-1997”, *Theory and Society*. Vol. 28, Núm. 6, Diciembre 1999
- Spiro, Peter J. "Perfecting Political. Diaspora" *New York University Law Review*, 81. (2006).
- Koopmans, Ruud y Staham, Paul. “Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism,
Multiculturalism, and the Collective Claims-Making of Migrants and Ethnic Minorities in
Britain and Germany”. Discussion Paper FS 98-105. Wissenschaftszentrum Berlin. 1998