

LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y LA REDEFINICIÓN DEL ESTADO: VARIANTES Y EXPLICACIONES

PEGGY LEVITT
RAFAEL DE LA DEHESA

Ethnic and Racial Studies Vol. 26 No. 4 July 2003

Translate draft FELIPE REYES ROMO

Resumen

En este artículo, examinamos las políticas cambiantes de los estados emisores hacia las comunidades que viven en el exterior, demostramos las maneras de las cuales éstas están redefiniendo la relación entre el estado y sus límites territoriales y destacamos cómo éstos configuran de nuevo el entendimiento convencional sobre la soberanía, la ciudadanía y la membresía. Comenzamos delineando los diferentes tipos de políticas que los países emisores estén adaptando para analizar categorías como “políticas de naciones globales” e identificar semejanzas y diferencias entre los estados. Sugerimos algunas explicaciones posibles tanto para la convergencia que vemos en el “repertorio” de políticas que los estados emplean y las divergencias que vemos en el alcance, al cual los estados están dispuestos a ir a asegurarse de que los migrantes manteniendo su membresía de larga distancia. Exponemos los casos de varios países, pero miramos lo más de cerca posible el Brasil, México, la República Dominicana y Haití

En su mensaje inaugural de 1990, la Presidente electa de Irlanda, Maria Robinson, se proclamó líder de los irlandeses alrededor del mundo. Ella demandó asumir el timón de una Irlanda nueva, más tolerante que incluyese tanto a los residentes en Irlanda como a los emigrantes y sus descendientes. Ella invitó a las familias cuyos antepasados salieron de Irlanda hace varias generaciones, para reafirmar su membresía en esta familia irlandesa extendida y ofreció representarlas ante el mundo: “Más allá de nuestro estado hay una comunidad extensa de los emigrantes irlandeses que extienden no sólo a través de nuestra isla vecina, también a través de los continentes de Norteamérica, de Australia y, por supuesto, de Europa misma. Hay cerca de 70 millones de personas de que viven en este globo que demandan pertenencia irlandesa. Estaré orgullosa de representarlos. Y quisiera ver anualmente a Aras Uachtatian (la residencia oficial del presidente) – como el lugar en donde nuestras comunidades de emigrantes puedan enviar a sus representantes para reunir a la familia irlandesa extendida en el extranjero.

El aumento de la globalización permite y empuja a otros migrantes a mantener lazos fuertes hacia sus países de origen aún cuando se hayan incorporado en los países que los reciben (Levitt 2001). En la respuesta es que cada vez más estados, como Irlanda, están desvinculando la residencia y la membresía y están ampliando sus límites a quienes viven fuera de sus fronteras. Están creando mecanismos económicos, políticos y sociales que permiten a los migrantes participar en el proceso del desarrollo nacional en el largo plazo y pero desde lejos. Estas dinámicas cuestionan las asunciones tradicionales sobre la soberanía del estado y de la nación (Onuf 1991; Weber 1992). Muchos estudiosos discuten que la emergencia de actores transnacionales, instituciones internacionales, el movimiento aumentado de la gente a través de las fronteras, las nuevas tecnologías de la comunicación y del transporte configuran de nuevo, sin erosionar, el estado soberano (Appadurai 1996). Soysal (1994), por ejemplo, han postulado la aparición de una “ciudadanía post-nacional”, basada en demandas de derechos basadas no en una membresía nacional sino en un código universal de derechos humanos.

Otros discuten que aunque las fronteras son más porosas y que los patrones participatorios cambian, los estados no se están desdibujando, sino se están re-inventando algo para animar activamente la participación migratoria desde el extranjero (Fouron y Glick Schiller 2001; Levitt 2001). Antes que desaparecer o subordinarse a los regímenes internacionales, los estados pueden desempeñar potencialmente un papel importante, junto con otras instituciones cívicas, religiosas y políticas, en crear y reforzar compromisos transnacionales perdurables. En este artículo, examinamos las políticas cambiantes de los estados emisores hacia las comunidades que viven en el exterior. Con las políticas como el programa de ayuda para los brasileños que viven en el exterior, sugerimos que se está redefiniendo la relación entre el estado y sus límites territoriales y por lo tanto, estamos configurando de nuevo el entendimiento de la soberanía, de la ciudadanía y la membresía.

¿Pero cómo es que estos límites cambiantes se están redefiniendo? ¿Qué tipos de políticas están adoptando los estados y por qué? ¿Cuál, por otra parte, es el impacto de tales políticas en emigrantes mismos? Algunos investigadores han hecho ya incursiones importantes para contestar a estas preguntas. Smith (1998), por ejemplo, ha puesto en contraste las “políticas patrióticas”, que animan al contacto del estado con los migrantes para facilitar su regreso, y el sentido pertenencia de los emigrantes, así como las “políticas de naciones globales”, por medio de las cuales los estados mantienen acercamientos con sus migrantes que se han asentado permanentemente en el exterior, no ya para facilitar su regreso sino para fomentar su membresía y su lealtad al estado emisor. Goldring (1998) hace una distinción similar entre las políticas de la introversión, que amplían la protección a los que retornan, como los braceros mexicanos (o trabajadores huéspedes) en los Estados Unidos, y las políticas de extensión, que amplían la protección a las comunidades diaspóricas asentadas y así redefinen la membresía en el país de origen. Mientras que estas distinciones en las políticas de acercamiento en un cierto plazo son enfatizadas ampliamente por los escritores, Guarnizo (1998) argumenta que los estados en similar condición de cara con la economía global, adoptaran posiciones políticas similares. Itzigsohn (2000) hace una afirmación similar en el sentido de que la demanda en su posición geopolítica, muchos estados emisores periféricos, han fomentado su democratización, y borrado las barreras raciales de los migrantes, explican tendencias recientes hacia la ampliación de los límites de la ciudadanía. Convenimos que existen tendencias hacia esta convergencia, debido a los imperativos estructurales de los países emisores, las ganancias inesperadas económicas y

políticas potenciales que las comunidades del emigrante representan, y a las normas internacionales inesperadas tales como las sugeridas por los “teóricos de las políticas mundiales” (Meyer et al. 1987; Ramírez y otros. 1997). Sin embargo, también sugerimos que estas tendencias son mediadas por dinámica del nacional-nivel. Particularmente, discutimos que el tamaño y la organización de la comunidad emigrante en relación a su patria, la capacidad de las instituciones del estado para hacer y poner en práctica política creíbles, y el papel único de partidos políticos tengan un impacto en la forma, la sincronización y la eficacia de las políticas del estado hacia comunidades en el exterior. Comenzamos delineando diversos tipos de políticas que los países emisores están adoptando en el contexto global actual. Presentamos ejemplos selectivos para analizar categorías como las “políticas de naciones globales” y comenzar a identificar diferencias estados emisores. Sugerimos algunas explicaciones posibles tanto para la convergencia que vemos en un “repertorio” de políticas, expectativas y las demandas así como la divergencia que advertimos de hasta dónde los estados están dispuestos a ir. Exponemos en el material de varios países, pero miramos más de cerca el Brasil, México, la República Dominicana y Haití. Nuestros resultados se basan en nuestro propio trabajo en campo, en la República Dominicana, Brasil y México y una revisión extensa de la investigación hecha por colegas que trabajan en otras áreas. Todos estos países tienen numerosos circuitos migratorios en sitios múltiples vinculando al país emisor con los Estados Unidos, que los convierten en lugares fructíferos para examinarlas respuestas del estado emisor.

Políticas del estado

Aunque algunos académicos han expuesto amplias categorías de políticas y han examinado las políticas específicas dirigidas en los emigrantes que son adoptados por estados individuales (González Gutiérrez 1993, 1995), no bastante, atención se ha prestado al porqué diversos estados adoptan diversas políticas. Encontramos que los estados adoptan los tipos siguientes de medidas: 1) reforma ministerial o consular; 2) políticas de inversión que intentan atraer o canalizar remesas migratorias; 3) extensión de los derechos políticos bajo la forma de ciudadanía o nacionalidad dual, de derechos a votar desde el exterior, o derechos para aspirar a cargos públicos; 4) la extensión de la protección o de los servicios del estado para los nacionales que viven en el exterior y que van más allá de servicios consulares tradicionales; y 5) la puesta en práctica de políticas simbólicas diseñadas para reforzar el sentido de membresía. En esta sección exploramos cada uno de estas áreas de la política más de cerca. Seguimos con una valoración crítica las razones y la eficacia de tales medidas.

Reformas burocráticas. Muchos estados han puesto reformas burocráticas en ejecución en respuesta a la creciente importancia de los emigrantes para los legisladores y estrategias de gobierno. La reincorporación del Brasil de sus ciudadanos en el exterior comenzó con Fernando Henrique Cardoso y después el Ministro de Asuntos Exteriores bajo administración de Itamar Franco, encargaron un estudio de la emigración brasileña. Durante su presidencia, el Ministro del exterior, Itamaraty, elevó la condición de la oficina responsable de asuntos consulares a una dirección general. Esta reorganización, puesta en ejecución en 1995, fue para disminuir la burocrática y facilitar el acceso de oficiales al alto ministerio.¹ el mismo año, la dirección

general creó una unidad para la ayuda a los brasileños, proveída de personal por los técnicos entrenados para ocuparse de las situaciones de emergencia a las que hacían frente sus nacionales en el exterior. En 1996, como parte del programa de ayuda para los brasileños en el exterior, los consulados comenzaron a organizar consejos de ciudadanos invitando a líderes de la comunidad a tratando los problemas a los cuales hacía frente a la comunidad. También pusieron en marcha los consulados móviles, diseñados para llevar periódicamente servicios consulares a la gente. El mismo año, en un movimiento en gran parte simbólico, dado los métodos casuales empleados, la administración también organizó un censo de casi 1.5 millones de brasileños en el extranjero, subrayando su membresía permanente en la nación brasileña. En 1990 el gobierno mexicano instaló la Dirección general para las comunidades mexicanas en el extranjero [DGMCA] dentro de su Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE]. El DGMCA fue creado, en parte, en respuesta a las demandas hechas por organizaciones mexico-americanas al Presidente Carlos Salinas de Gortari durante su campaña.

Mientras que sus metas formales están fomentando vínculos y comprensión mutua entre los mexicanos en ambos lados de la frontera, en la práctica, el DGMCA se ha convertido en la agencia a cargo del involucramiento del estado con las organizaciones de paisanos, ofrecer y proporcionar los servicios de estados a los emigrantes (González Gutierrez 1993, 1995). Al mismo tiempo, los consulados mexicanos también han crecido, asumiendo un papel más significativo entre las comunidades mexicanas y convirtiéndose en algo relacionado con las “mini-embajadas”. Mientras que hace veinte años, el articulado de consulados mexicanos fue limitado a emitir documentación estándar, cada consulado tiene hoy una sección de extensión que se hace cargo de la protección y el asesoramiento jurídico a los emigrantes y, por lo menos una persona del personal ligada al DGMCA.² Finalmente, una de las primeras innovaciones puestas en marcha por Vicente Fox después de tomar el cargo en 2001, fue la creación de la oficina presidencial para los mexicanos en el exterior, una oficina al nivel del gabinete, que durante su primer año, funcionó sobre todo como la voz del gobierno en asuntos relacionados con la emigración. Su creación causó tensiones burocráticas con el SER, sobre por qué fue percibida como cierta duplicidad de funciones. Mientras que la nueva agencia recibió cobertura extensa en la prensa, probó ser de breve duración. El Presidente Fox anunció su cierre en julio de 2002 por falta de personal y de pocos recursos financieros y la substituyó por el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas al Exterior, puesto debajo la responsabilidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores. El gobierno haitiano del Henrio Namphy creó la oficina de Asuntos de la Diáspora a finales de los '80, que de Jean-Bertrand Aristide puso bajo en encargo de la oficina del Presidente cuando él tomó la oficina en 1991.

Ese año, Aristide sugirió a un grupo de emigrantes que comenzaran a visitar el 10mo. Distrito (una referencia a los nueve distritos o unidades administrativas regionales en la isla). En abril de 1991 la organización celebró una asamblea para elegir a un comité central para supervisar a comités regionales de cada ciudad, donde había una gran cantidad de inmigrantes haitianos (Jean-Pierre 1994). Mientras que la organización independiente del gobierno mantuvo lazos cercanos con Aristide y cabildeó fuertemente cuando el gobierno militar haitiano lo llevó al exilio en Septiembre de 1991 (Jean-Pierre 1994). Después de que la vuelta de Aristide, en 1994, se creó un Ministerio de los haitianos que vivían en el exterior, para coordinar relaciones entre estado y los que vivían en el exterior (Laguerre 1998).

Políticas de la inversión En muchos casos, tales reformas burocráticas - y de hecho, un número de otras políticas engranadas hacia emigrantes - componen la parte de un esfuerzo más amplio de atraer o de canalizar las remesas migratorias. Sin duda, los líderes los niveles local, estatal y nacional e incluso los niveles internacionales, están tomando nota del potencial inesperado de ganancias económicas que los emigrantes representan. En un examen recientemente publicado de doce países latinoamericanos y del Caribe que reciben los niveles más altos de remesas, 3 el Fondo de Inversión Multilateral [MIF], precisa que las remesas actuales constituyen un flujo crítico de moneda extranjera hacia la mayoría de países en la región. Según el informe, el dinero enviado a sus casas por los migrantes constituye por lo menos 10 % del GDP en seise de estos países. 4 Según el informe de IDB, en 1999, el volumen de remesas a México alcanzó casi \$6.8 mil millones, importando el 39 % del total de dinero en dólares de la región. Esta suma era equivalente a aproximadamente dos tercios de los réditos del Petróleo del país y cercanamente igual a los réditos del turismo. Brasil, recibe el segundo volumen más grande, pues llegó a \$1.9 mil millones al año. Para la República Dominicana, que recibe el tercer volumen más grande por arriba de \$1.7 mil millones de 1999 (MIF 2001), las remesas representan la segunda fuente más grande de moneda extranjera después de turismo. (Guarnizo 1998).

En el nivel local, el impacto de este dinero puede ser aún más dramático. Gobernador Valadares, por ejemplo, una ciudad en el estado brasileño de Minas Gerais, con 15 por ciento de su población que viviendo en el exterior, se conoce a través del Brasil por como “Valadolares”, una referencia al dolarización de la economía local. En 1994 la Secretaria de Crédito de la ciudad estimaba eso en cerca de \$10 millones en remesas que fueron inyectadas en la economía local cada mes. Cobertura de medios nacionales después de la devaluación de la moneda del Brasil, el Real, en enero de 1999, esto trajo ganancias inesperada a los brasileños en el exterior que aprovecharon el valor más alto de sus dólares. Para el estado mexicano de Zacatecas, que tiene mitad de su población que viviendo en los Estados Unidos, los aproximadamente \$600 millones enviados a casa anualmente sobrepasan el presupuesto entero del estado. 5 Para atraer dinero de nacionales en el exterior, los gobiernos han adoptado las políticas que van desde Fondos para inversión que pagan intereses más altos a los fondos que se igualan para inversiones en obras públicas. El más elaborado y el acertado de tales programas es el instituido por el gobierno mexicano. Desde su creación en 1990, el DGMCA ha fomentado el desarrollo de las organizaciones comunitarias de oriundos y paisanos del mismo estado, que recaudan fondos para proyectos públicos en México.

Tales organizaciones comunitarias de oriundos desde hace mucho tiempo han estado presentes en comunidades mexicanas desde los Estados Unidos. González Gutierrez (1995) fecha alguno desde los años 50 y la primera Federación Inter-estatal, que unieron a ocho clubes del estado de Zacatecas, a 1972. Lo que resulta nuevo hoy es la mayor implicación del estado mexicano y de los funcionarios locales en estos clubes, de la misma que lo son los fondos que ofrecidos por el estado igualar cantidades de inversión y promover sus actividades. A través de registros consulares de los emigrantes que viven en sus distritos, la DGMCA hace contacto con las poblaciones de migrantes de la misma ciudad natal o estado en México. Entonces entra en contacto con funcionarios locales de México para animar su involucramiento con organizaciones de la oriundos en el exterior. 6 la administración de Ernesto Zedillo desarrolló la noción de la “nación mexicana”, extendiendo el trabajo hecho por el DGMCA promoviendo esta comprensión más diaspórica de la nacionalidad. Los funcionarios también han comenzado el cabildeo para la

creación de oficinas del Servicio Exterior Mexicano [OFAMs] dentro de los gobiernos de los estados. En 2002 veintiuna de las treinta y una de las entidades federativas de México ya tenían OFAMs vinculándolas directamente a las oficinas del gobernador del estado o a la Secretaría de Finanzas. 7 Estas oficinas dirigen muchos de los programas de emparejamiento financiero, en las cuales los funcionarios igualan con recursos del estado, el monto de las remesas enviadas por los emigrantes y que son destinadas a proyectos de obras públicas. El gobierno mexicano también ha prestado su atención a las agencias remitentes. Entre las primeras medidas estaba una iniciativa del consulado de Chicago, con el 'programa compare'. Funcionarios consulares, se quejaron ante el Instituto Federal del Consumidor de México para los derechos del consumidor y los medios locales por los índices del intercambio monetario y los servicios prestados por diversas agencias, provocando una caída considerable de las tarifas. Otra indicación de la significancia económica de las remesas en México, fue que dentro de las primeras semanas de haber tomado el cargo, el presidente Vicente Fox se reunió con los líderes de negocios de transferencia de dinero en los E.E.U.U. para negociar tarifas más bajas. 8 El DGMCA impulsó cerca de 150 de esos negocios en ambos lados de la frontera para formar una asociación de agencias de transferencia del dinero con este fin. 9

En 2001, el banco de desarrollo de México, Nacional Financiera [NAFIN], firmó un acuerdo con el fondo de inversión multilateral del IDB para desarrollar un programa experimental que dirigiría remesas hacia inversiones productivas, mientras que incorporaba a los gobiernos local y del estado.¹⁰ A principios de 2002, los proyectos piloto fueron puestos en ejecución en Zacatecas, Guanajuato, y Puebla. 11 Mientras que el gobierno federal brasileño ha sido mucho menos activo en iniciar programas para atraer fondos que sus contrapartes mexicanas, los estados y los gobiernos municipales desempeñan este papel en Brasil. Un fondo fue creado con un arreglo entre el Banco del Brasil y los funcionarios de la ciudad en Gobernador Valadares, que prometió a los emigrantes tipos de interés más altos para los dineros que depositaron. Los periódicos brasileños de la comunidad promovieron el fondo, al igual que el alcalde de Valadares durante una visita a los E.E.U.U. en 1997. Por las razones discutidas abajo, la iniciativa probó haber. En 2001 el IDB, el Banco de Sudameris y la institución de crédito para la pequeña empresa del gobierno brasileño, SEBRAE, también alcanzaron un acuerdo que establecía el fondo mutuo para la inversión en nuevas empresas. El fondo se pensó para ofrecer ayuda a la inversión a los brasileños en el exterior, principalmente los de Japón, que esperan abrir negocios en el país.

El embajador japonés al Brasil, Katsunari Suzuki, estimó que los \$2 mil millones de Reales enviados a Brasil cada año desde Japón, incitando a presidente Enrique Iglesias de IDB demandar que 'que el fondo contribuirá a crear el empleo en el Brasil'. 12 Los funcionarios haitianos ven claramente el potencial económico representado por haitianos que viven en ultramar. Sin embargo, en el 2000, el Ministerio de comunidades haitianas al exterior no había puesto un programa en ejecución para atraer fondos, en parte porque los funcionarios del gobierno tuvieron que ganarse confianza a los emigrantes. El ministerio inició un programa diseñado para cosechar las ventajas del capital humano representado por el diáspora creando una base de datos de las habilidades técnicas de los haitianos en el exterior. La meta del programa es abogar a los emigrantes haitianos que sostienen su lealtad y el sentido de pertenencia de modo que continúen contribuyendo al desarrollo nacional haitiano.¹³ El consulado brasileño en Boston también intentó provenir la fuga de cerebros cuando acudió a la primera conferencia brasileña

sobre ciencia y la tecnología en el Instituto de Tecnología de Massachusetts en 1997. Casi ochenta representantes del Brasil, incluyendo los presidentes de la federación de industrias de los estados de Minas Gerais y Río Grande do Sul, asistieron al evento de tres días para discutir opciones del trabajo en Brasil para los estudiantes brasileños en ciencia y tecnología. 14 Las medidas tendientes a conocer el capital humano en el exterior subrayan la contribución económica potencial de las comunidades emigrantes que van más allá de la transferencia del dinero en efectivo y destacan una emigración de cierta ambivalencia como una fuente de remesas y la partida de muchos ciudadanos potencialmente productivos. Sin ir tan lejos del gobierno mexicano, los consulados dominicanos han iniciado esfuerzos de fomentar la inversión en la isla creando organizaciones de oriundos de provincias. Como ha explicado el cónsul general en Boston, “nosotros también ha organizado algunas asociaciones de Dominicans por Provincias”. Hemos organizado cerca de seises. Esto tiene un número de objetivos. Primero, estas comunidades pueden seguir unidas, ellas pueden mantener las raíces en sus ciudades natales. Pueden también hacer algunas donaciones y llevar a cabo algunos eventos que puedan servir para beneficiar a las comunidades que representan. Tenemos muchas donaciones y mucho equipo de esta manera: ambulancias, equipo médico, autobuses escolares y equipo de bomberos. 15 el consulado incita a esta movilización de fondos y paga algunos de los costos del envío.

Los derechos políticos: doble ciudadanía y el voto desde el exterior

El término “nacionalidad” y “ciudadanía” son de usados frecuentemente de manera alternativa e intercambiable, aunque tienen significados algo diversos. La nacionalidad se refiere a la personalidad jurídica formal de la membresía. La ciudadanía traza el carácter de los derechos y de los deberes de un miembro dentro del ámbito político nacional (Jones Correa 2002). Según Jones-Correa, la doble nacionalidad permite que los individuos sostengan membresías en dos (o más) estados. No garantiza necesariamente el acceso a los todos los derechos y ventajas de la ciudadanía nacional, como participación electoral o tener cargos públicos. Hacia el año 2000, diez países en América latina habían aprobado una cierta forma de nacionalidad o de doble ciudadanía, incluyendo Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y Uruguay. Solamente cuatro países tenían esas provisiones antes de 1991 (Jones Correa, 2001). Otros países reconocen membresía dual selectivamente, con signatarios específicos. Guatemala tiene un acuerdo con otros países de América central y varios países tienen tales acuerdos con España. Por lo menos diez países del Caribe incluyendo Antigua, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Jamaica, St. Kitts, St. Lucia, St. Vincent y los Grenadines, y Trinidad y Tobago también reconocen nacionalidad dual.

En el caso mexicano, los partidos políticos acordaron en Diciembre de 1996 enmendar los artículos 30, 32, y 37 de la Constitución, de modo que los mexicanos no perdieran su nacionalidad al adquirir ciudadanía en otro país. La extensión de la doble nacionalidad más bien que la ciudadanía dual, significaron que los mexicanos podrían conservar algunos derechos en relación a su patria pero que éstos no incluyeron los derechos políticos de la ciudadanía, como el derecho a votar. Para Raúl Ross Pineda, líder prominente de la comunidad mexicana en Chicago, la aprobación de la doble nacionalidad fue solamente una especie de parada a lo largo del camino hacia la adquisición del voto extraterritorial y que tuvo poco impacto en emigrantes mexicanos

indocumentados. En 1996, de hecho, el artículo 36 de la Constitución mexicana también fue enmendado para permitir el voto desde el exterior. 16 Sin embargo, otro artículo fue agregado que hizo depender el voto, de la creación de un nuevo registro nacional de ciudadanos y de la emisión de un nuevo documento de identidad nacional. Ambas tareas fueron asignadas a la Secretaría de Gobernación, aunque antes de 1998, anunció no podría terminar todo para las elecciones generales del año 2000.¹⁷ A mediados de 1999, el PRI [Partido Revolucionario Institucional], que gobernó México por siete décadas, bloqueó el voto del permiso del senado para que los emigrantes votaran en la elección 2000. 18 Más recientemente, el gobernador Ricardo Monreal de Zacatecas, del Partido de la Revolución Democrática [PRD], introdujo una iniciativa en la legislatura de estado que permitiría que los emigrantes de su estado votaran por funcionarios de estado, así como proponer candidatos a curules de representación en la legislatura de estado. En 2001, había cuatro emigrantes que tenían cargos en el estado. Quedando incluidos los emigrantes también en las listas de candidatos para diputados federales. 19

Zacatecas continúa así su tradición como un pionero en forjar contactos con los mexicanos en el exterior, siendo el primer estado en poner a en ejecución el programa de fondos igualitarios Dos por Uno. 20 En la República Dominicana, durante los años 80 y 90's, las asociaciones de negocio inmigrantes y grupos cívicos en la isla, organizaron numerosas conferencias en Nueva York y Santo Domingo para promover reformas constitucionales, permitiendo la doble ciudadanía. A través de los años 80, el Partido Revolucionario Dominicano [PRD] y el Partido de Liberación Dominicana [PLD] rechazaron la enmienda. El Partido Social Cristiano Reformista predominante con el presidente, anterior Joaquín Balaguer [PRSC], apoyó o el cambio mientras que impedía su paso en Congreso. Como el PRI en México, el PRSC temió que la participación del distrito electoral expatriado debilitara su posición. La capacidad de Balaguer de bloquear tal legislación declinó cuando una elección presidencial fraudulenta en 1994 los dejó más lejos y desacreditados nacional e internacionalmente. Él finalmente confió en apoyar la doble ciudadanía más adelante como parte del pacto para la democracia, firmado para resolver la callejón sin salida electoral que se provocó (Levitt 2001).

Siendo ambos candidatos presidenciales en la segunda vuelta en 1996, también apoyaron una iniciativa que permitiría que los migrantes dominicanos votaran desde el extranjero en lugar de que tuvieran que volver a la isla para hacerlo. Esta medida fue aprobada en Diciembre de 1997 (la Ley Electoral 275-97), cuando el Congreso nacional dominicano aprobó un nuevo código electoral. Las provisiones revisadas permitieron a Dominicanos que residían permanentemente en ultramar para votar en las elecciones presidenciales del país y para postularse para cargos de elección, incluyendo los que eran ya ciudadanos naturalizados de los E.E.U.U. o de descendencia dominicana (Torres-Saillant y Hernández 1998). Los Dominicanos en Nueva York hicieron campaña extensivamente para estas medidas, creando un movimiento en pro del voto para los Dominicanos que vivían en el exterior (Sontag 1997). Una vez que se dieron estas reformas electorales, se dio un paso más a solidificar la importancia política de migrantes dominicanos como votantes tan bien como contribuyentes transformando Nueva York en el segundo bloque de votación más grande fuera de la capital dominicana de Santo Domingo. Como en el caso mexicano, sin embargo, sigue habiendo la nueva legislación solamente en el papel. A pesar de la aprobación legislativa, el buró o la junta Central de Elecciones no tiene ningún plan concreto para poner el voto desde el exterior (Levitt 2001).

A diferencia de los casos dominicanos y mexicano, en los cuales la ciudadanía y el derecho a votar en el exterior fueron concedidas en respuesta a las demandas de los activistas del emigrante, los brasileños alcanzaron el derecho de doble ciudadanía con un proceso mucho más accidentado (Jones-Correa 2001). De hecho, el derecho a votar en el exterior fue incluido ya en el código electoral del país desde el año de 1965, mucho antes el Brasil tuviera una comunidad apreciable de emigrantes. En 1994 la doble ciudadanía también fue aprobada con poca presión de los brasileños en el extranjero como una de alguna de las enmiendas en un proceso constitucional que de otra manera hubiese sido el fracasado de la reforma.

Servicios del estado para el exterior

Más allá de la extensión de los derechos políticos, hay varios casos de estados comprometidos en la entrega de servicios a las comunidades emigrantes. El gobierno de México otra vez ha ido lo más lejos posible en esta área, facilitando la extensión de un número de servicios hacia el exterior. Por ejemplo, con un acuerdo con el Instituto Nacional para la enseñanza para adultos [INEA], el DGMCA instituyó un programa que proporcionaba entrenamiento para la enseñanza de primaria y secundaria para los adultos a través de sus consulados. El gobierno mexicano también envió libros y consejeros a los educadores en los Estados Unidos, permitiendo obtener la equivalencia de la High School o secundaria de México en el extranjero. ²¹ El DGMCA también cooperó con el Ministerio de Educación y con los comités locales de las escuelas de Estados Unidos para crear el documento para el Transferencia de estudiantes BI-nacionales que se diseñó para facilitar el paso de un estudiante a partir de un país al otro sin tener que repetir grados. Otras agencias también han ampliado sus servicios. En 1990, por ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social comenzó a ofrecer a los emigrantes, paquetes del seguro médico para cubrir a sus familias en México (González Gutierrez 1993). Los consulados mexicanos y otros funcionarios de estado también han estado cada vez más abiertos en la condena de los abusos de los derechos humanos infligidos a trabajadores indocumentados en los Estados Unidos. Los consulados brasileños han puesto proyectos en ejecución similares, aunque en una escala más pequeña. El ministerio de la educación del estado de Paraná, por ejemplo, inició un programa experimental en Japón que ofrece una versión supletoria de estudios como curso del equivalencia de la High School o secundaria, de modo que los emigrantes pudieran obtener un grado de la High School secundaria del extranjero. ²²

El consulado brasileño en Boston también distribuye vario mil libros a los programas de educación bilingüe en la región. El consulado apoyó la red brasileña de negocios, un proyecto experimental no gubernamental diseñado para promover el desarrollo de la pequeña empresa en comunidades brasileñas. Había también discusión, aunque poca acción concreta, alrededor de abrir un rama de SEBRAE en los Estados Unidos. Hasta la fecha, la mayoría de los servicios que el gobierno dominicano ofrece a los emigrantes es más para promover su participación permanente en vida de la isla que facilitar sus vidas en los Estados Unidos. Las políticas de bienes han sido revisadas de manera que los nómadas de regreso puedan importar sus pertenencia, incluyendo un coche sin pagar impuestos. El gobierno colocó a oficiales de pertenencias en cada consulado para ayudar a los migrantes en el papeleo requerido antes de que salgan de los E.E.U.U. Finalmente, los Dominicanos que planean volver para vivir en la isla están habilitados para comprar 1.373 viviendas construidas por el gobierno específicamente para los regresadores en Santo Domingo. Los compradores anticipados toman hipotecas con los

bancos señalados de los E.E.U.U. Tienen hasta quince años para pagar sus préstamos con el gobierno, cubriendo 60 por ciento del monto original (Cónsul dominicano 1998).

Política simbólica

Finalmente, además de las medidas políticas y económicas que hemos descrito, muchos estados han puesto un número de medidas simbólicas en ejecución dirigidas a reforzar el sentido de membresía de los emigrantes a largo plazo. Estas políticas de costo relativamente bajo son, de muchas maneras, una extensión de los esfuerzos consulares tradicionales de promover la cultura nacional al exterior. Se diferencian en que están dirigidas a los individuos que seguirán estando permanentemente de ultramar. Tales políticas extienden competencias para promover una pertenencia a la patria entre la segunda generación con festivales culturales o acontecimientos de diversión en comunidades de ultramar. A lo largo de estas líneas, por ejemplo, el honor civil más alto del Brasil, la orden de Río Branco, fue concedida a un sacerdote brasileño que trabajaba en el Framingham, área de Massachussets y a Juan Stefanini, un político de Framingham que ha apoyado fuertemente a comunidad brasileña. Este reconocimiento del trabajo hecho en la comunidad brasileña en ultramar recibió amplia cobertura en periódicos de la comunidad en los E.E.U.U. y en Brasil. El consulado brasileño en Boston también ha patrocinado competencias recreativas entre los inmigrantes de segunda generación para comenzar a compilar lo que llamó un funcionario consular, “una literatura de la diáspora brasileña”. Los funcionarios consulares dominicanos han patrocinado acontecimientos culturales similares y el gobierno dominicano ha asignado fondos para establecer casas de cultura en áreas con poblaciones dominicanas importantes (Levitt 2001). Según el cónsul dominicano en Boston, el “desde que llegamos aquí, una de nuestras tareas principales ha sido penetrar a la comunidad hispánica, especialmente la comunidad dominicana. En todos los acontecimientos hispánicos que se han llevado a cabo en Massachussets, el consulado dominicano está implicado”. 23

Tales políticas simbólicas también son la base de medidas como la promoción de las organizaciones de paisanos y de los esfuerzos por animar las remesas discutidas arriba. De hecho, el éxito de tales políticas depende justo de una identificación simbólica con una comunidad reflejada geográficamente dispersa. Más allá de un sentido de membresía nacional, tales medidas intentan más específicamente promover un sentido de membresía política: si no siempre con la extensión de la ciudadanía, por lo menos promoviendo la noción que el gobierno

Porqué los estados hacen lo que hacen? Hasta el momento, hemos destacado varios tipos de políticas del estado diseñadas para forjar una nueva relación entre las comunidades de emigrantes y sus patrias. Estas medidas constituyen un repertorio de la política del cual los estados puedan escoger y elegir y en el cual los emigrantes basan sus demandas. Claramente, hay convergencia en dichos casos. Aun cuando las políticas particulares, como el voto extraterritorial, no se han puesto en ejecución, ellas todavía están en discusiones nacionales. En esta sección, sugerimos algunas explicaciones porqué estados particulares adoptan paquetes particulares de políticas. Observamos áreas de convergencia y divergencia entre estados, y sugerimos explicaciones posibles para cada uno.

Fuerzas de convergencia

Encontramos por lo menos dos factores del nivel global que contribuyen a la aparición de un repertorio compartido de políticas: los imperativos estructurales que hacen frente a países en desarrollo y a la aparición de nuevas normas internacionales. Primero, según lo sugerido arriba, la necesidad de moneda extranjera por países en desarrollo y la existencia de comunidades que envían grandes remesas al exterior, hacen una amplia gama de las políticas que intentan atraer y canalizar estos fondos. Incluso en Haití, donde no hay política oficial, los funcionarios entienden la necesidad de tales medidas y cuentan con que las políticas sean pronto puestas en ejecución. 24 Por otra parte, mantener cortejados a los emigrantes, como una manera de asegurar el flujo permanente de remesas, indica la instrumentación de otras políticas como reformas burocráticas o la extensión de derechos electorales. Como escucha el gobernador de Zacatecas explicado, “ si mitad del Zacatecanos viven allá; si dependemos de ellos económicamente, sería lo último no respetar las sus derechos! Los Zacatecanos en el exterior envían \$600 millones al año, una suma que excede el presupuesto de estado. 25 Los desafíos que hacen frente a países en desarrollo en una economía global cada vez más interdependiente también los requieren buscar relaciones más cercanas con los socios comerciales. Consecuentemente, las comunidades emigrantes son no sólo una fuente potencial de moneda extranjera sino también embajadores potenciales que pueden fomentar relaciones políticas y económicas más cercanas. Por lo tanto al cabildear para el paso de NAFTA en el congreso de Estados Unidos, el gobierno mexicano encontró aliados en algunos grupos mexico-americano (González Gutiérrez 1993). De igual manera, el cónsul brasileño anterior dijo esto sobre el vínculo que él ve que entre las políticas comerciales y las políticas, han tenido como objetivo a la comunidad emigrante, mejorando la imagen entera del Brasil. “El hecho de que tenemos una comunidad grande aquí también ha abierto las puertas para que arregle reuniones con los líderes políticos”.

Los límites de la acción del estado también se vieron en un conflicto reciente entre el gobierno de México y el Tribunal Supremo de los E.E.U.U. en marzo de 2002 al negar a inmigrantes indocumentados el derecho a recibir la remuneración o el pago atrasado cuando fuesen despedidos injustamente. Ante la decisión polémica, muchos legisladores vieron una respuesta tímida de la administración de presidente Fox, lo que incitó al Senado mexicano a tomar medidas sin precedente de rechazo a la aprobación un viaje presidencial a los Estados Unidos y al Canadá. Los legisladores invitaron a la administración, que había puesto en reserva su descontento, a trabajar a través de su embajada en Washington, para condenar la decisión más fuertemente y a hacer un caso contra los Estados Unidos ante la Organización Internacional del Trabajo. En una emisión televisada en la que se oponía a la decisión del senado, Fox, adoptó una postura más fuerte y los funcionarios de la administración hicieron alusión de que podrían estar desafiando la decisión de la OIT o según los términos del acuerdo de trabajo de NAFTA. Este incidente era significativo por varias razones. Primero, reflejó claramente un paso más allá postura histórica de los funcionarios mexicanos de refrenar discusiones en políticas de inmigración con los E.E.U.U., a fin de no se les acusara de intervencionismo, como cuando el cónsul mexicano en San Diego apoyó la creación de la coalición hispana Pro Derechos Humanos en posprimeros años 90's (Dresser 1993). En segundo lugar, como la noción de Soysal de ciudadanía postnacional sugeriría, el estado mexicano y las comunidades migratorias abrogó las decisiones de las instituciones y los regímenes internacionales para defender sus derechos en el exterior. Tercero, el incidente también refleja los límites de la acción del estado. Las políticas adoptadas por los estados emisores reflejan una nueva comprensión de la soberanía

o de la nacionalidad, también reflejan las maneras en las cuales se están configurando nuevamente, en lugar de que se están desdibujando los estados.

Fuerzas de la divergencia

Hemos discutido que los factores estructurales comunes a los que hacían frente las naciones emisoras y nuevas normas internacionales, han dado lugar a un repertorio compartido de políticas y de expectativas que formaban una nueva relación entre estos estados y sus comunidades emigrantes. ¿Cuáles, entonces, son los factores que explican porqué los estados adoptan medidas particulares de este repertorio compartido, mientras que rechazan otras? ¿Qué determina que se seleccionen y se pongan en ejecución determinadas políticas y cuando?

Sugerimos que estos factores, están encontrados en el nivel nacional. Como advierte Jones-Correa (2000), los costos de políticas particulares (o, puestos de manera distinta, la capacidad de los estados individuales de cubrir esos costos) son un factor que explica hasta dónde estados están dispuestos a ir para conservar a los migrantes dentro de su doble lealtad y las diferencias que encontramos entre ellas. Puede ser que esperemos que los estados converjan en políticas de bajo costo, tales como los que caen en el ámbito de la política simbólica y elevan la imagen del gobierno entre los emigrantes. 31 De hecho, encontramos esas políticas en todos los casos aquí considerados. Al mismo tiempo, esperaríamos que los estados divergieran en políticas más costosas. Por ejemplo, mientras que todos los países que consideramos han discutido la doble ciudadanía y ampliar el voto hacia el exterior, sólo el Brasil ha puesto completamente ambas medidas en ejecución a la fecha en que se elabora este escrito. Creemos que esto está en parte porque los costos que tales políticas representan para el Brasil son considerablemente más bajos que para los otros países dado el presupuesto relativamente grande y el número pequeño de los emigrantes implicados. Además, no es de sorprender que los gobiernos mexicanos y brasileños han ido más lejos que Haití o la República Dominicana en ampliar servicios del estado a las comunidades emigrantes, dada su mayor capacidad económica de hacerlo. De hecho, a pesar de su confianza en remesas migratorias o la implicación activa de los emigrantes en la política nacional, la inestabilidad política de Haití y las limitaciones financieras han impedido la extensión eficaz de las políticas discutidas. Los costos se pueden medir políticamente también. Además de la economía simple de la puesta en práctica de una política determinada, también encontramos el papel único del juego político de los partidos por canalizar las demandas migratorias. Consecuentemente, los cálculos de costos y beneficios políticos para diversas clases de actores políticos también ayudan a explicar cuando se ponen en ejecución tales políticas y por cuales estados. Esto ha sido particularmente cierto en el área de los derechos políticos tales como el voto en el exterior. Para el Brasil, la concesión del voto exterior representó una política relativamente barata, financiera y políticamente, dado muy la poca gente afectada en ese entonces.

De hecho, incluso después del aumento en la emigración brasileña a finales de los 80's, el voto exterior haya ascendido poco más que a un barato gesto simbólico que reforzaba a largo plazo, la membresía de larga distancia. En 1994 la competencia presidencial, por ejemplo, solamente

10.150 brasileños se registraron al voto en los E.E.U.U. y los 39.357 en el mundo, a pesar de que la participación es obligatoria. 32

Una razón esta medida no ha enraizado entre las comunidades emigrantes en el exterior, es que la mayoría de los partidos políticos brasileños no las han alcanzado activamente en el exterior para ganar su ayuda. Esta carencia de interés refuerza solamente la desilusión y la apatía que muchos brasileños se sienten hacia la política. Solamente el Partido Brasileño de los Trabajadores [PT] tiene presencia en el exterior, con los núcleos relativamente pequeños en algunas comunidades emigrantes. Entrevistas informales con los líderes del estado, del partido democrático brasileño del movimiento [PMDB] y del Partido del Frente Liberal [PFL] en Minas Gerais, un estado con una población relativamente grande en ultramar, revelado que otros partidos importantes, incluso, no han considerado movilizar compatriotas en el exterior. Esta carencia del interés entre partes brasileñas refleja el desarraigo que la mayoría de los partidos tienen en la sociedad y el papel limitado que los emigrantes juegan como bloque de votación y como partidarios de la campaña.

En los casos mexicanos y dominicanos, de por otra parte, el tamaño la comunidad de emigrante y de su potencial decidir los resultados electorales, hacen la extensión del voto considerablemente más costoso para algunos actores políticos y deseable para otros. El Instituto Federal Electoral de México estimaba que teniendo la comunidad emigrante el permiso para votar en la elección del 2000, el 15.38 % del votante habrían desde el extranjero. 33 Igualmente, se estima que los emigrantes ahora representan por lo menos a 10 % de la población dominicana. El candidato presidencial José Francisco Peña Gómez, del PRD dominicano 1996 ha reconocido que la parte que los migrantes constituyen, es absolutamente decisiva, especialmente en términos de financiamiento de campañas; mientras que el jefe de la campaña de Leonel Fernández, el candidato de PLD en los Estados Unidos, indicó de la comunidad dominicana en los Estados Unidos tiene enorme peso económico y prestigio político, así que su influencia se está sintiendo. 34 Entre 15-30 % de fondos estimados de los partidos dominicanos importantes para la elección de 1996 provinieron de los emigrantes (Graham 1997).

En México y la República Dominicana, por lo tanto, encontramos que la solicitud de participación electoral desde el exterior se convirtió en un muro de contención en el curso de la transición democrática de cada país, abrazado por los partidos de la oposición y resistido por los regímenes autoritarios, haciendo el paso contingente de la medida en victorias de la oposición. En ambos casos, los partidos políticos desempeñaron un papel crucial en la transmisión de las demandas de los emigrantes hacia las arenas políticas del país de origen.

En el caso mexicano, la elección 1988 que llevó a Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia bajo amplias acusaciones de fraude, marcó un momento crucial para la política en las comunidades emigrantes tanto como para el medio político mexicano en su conjunto. Antes de la elección, las comunidades mexicanas en California se reunieron en torno a Cuauhtemoc Cárdenas el opositor de Salinas, recaudando fondos y distribuyendo información de campaña e haciendo con éxito el cabildeo para el Partido de la Revolución Democrática en California para incorporar una plataforma que impulsaba la intervención de los E.E.U.U. para asegurar “la honradez de las

próximas elecciones presidenciales en México” (Dresser 1993). 35 Después de la elección, los partidarios de Cárdenas organizaron grupos independientes en los Estados Unidos, como “Residentes Mexicanos en Estados Unidos” y el “Foro Democrático Mexicano” (Dresser 1993). Después del fiasco electoral, el PRD organizó sus primeros comités de la base en California en 1989 y en 1991 creó el Consejo Ejecutivo del estado en California (Dresser 1993). Antes de 1992, el partido funcionaba en Chicago (Pérez-Godoy 1997) y para el 2000, tenía comités en el estado de California, Illinois, Nueva York y Texas.³⁶ Desde entonces, el partido ha hecho campaña para los candidatos en México tomando las demandas de los emigrantes. Ha establecido lazos cercanos con el movimiento por la doble ciudadanía y el voto extraterritorial, con activistas del PRD comprometidos e una *doble militancia* o participando a menudo en ambos movimientos. En California, por ejemplo, los militantes del PRD organizaron y publicaron sus peticiones y demandas, recogiendo 5.000 firmas, que fue presentada al cónsul mexicano en San Francisco (Pérez-Godoy 1997). Para el PRI, la movilización en el exterior también representó un desafío. Según el cónsul mexicano en Los Ángeles, una de las manifestaciones más grandes contra el resultado de la elección ocurrió en Los Ángeles. Esto condujo a despertar a diversos círculos políticos mexicanos.

El gobierno mexicano tomó conciencia de que había muchos mexicanos anti-PRIístas viviendo en California, que vuelven periódicamente a sus comunidades y tienen influencia en México. Este reconocimiento ocurrió en el contexto de una reformulación radical de la política exterior de México. “Lo que deseamos ahora hacer es puentes de la estructura con la comunidad mexicana” (citado por Dresser 1993, P. 94). En respuesta, el 14to congreso del Partido, llevado a cabo en 1990, estableció comités de ayuda para que los Compatriotas recaudaran fondos, ofrecieran asesoramiento legal y promovieran eventos culturales entre los grupos emigrantes (Dreser 1993), aunque no han prosperado estos comités generalmente (Martínez Cossío 2001). Al hacerlo, el PRI amplió sus estrategias bien-dirigidas hacia la cooptación política de las comunidades emigrantes, pero sin éxito.

Muchas de las nuevas políticas se dirigieron hacia los emigrantes, pero también se puede advertir la oposición del PRI al voto extraterritorial, por lo menos en parte, a través del prisma de estas dinámicas políticas. Mientras que el voto al exterior no fue implementado para la elección 2000, la competencia electoral marcó un punto culminante en la política mexicana transnacional. Los candidatos del PAN, Vicente FOX y del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas hicieron campaña alternando tanto en México como en los Estados Unidos. Durante la campaña, el movimiento mexicano, Amigos de Fox, movilizó ayuda de las bases alrededor de la candidatura presidencial de Fox, tenía contrapartes de un E.E.U.U. en Mimexca (Migrantes Mexicanos por el Cambio), que entre otras actividades, manejó el viaje de campaña de Fox por los Estados Unidos. La campaña de Fox se apoyó distribuyendo tarjetas de teléfono a los emigrantes de modo que pudieran telefonar a sus familias para impulsar la ayuda para el candidato. 37 En las elecciones simuladas organizadas entre emigrantes, Fox consiguió 10.985 votos; Cárdenas consiguió 2.673; y el candidato Francisco Labastida de PRI consiguió 1.759.³⁸ La victoria de la oposición dio un ímpetu considerable al voto en el exterior para convertirse en una realidad en las elecciones futuras.

La República Dominicana también tiene una historia larga de implicación política de los emigrantes, haciendo extensión la doble ciudadanía y los derechos al voto mucho más costosos

que en el Brasil. Los Dominicanos en el exterior contribuyen con grandes sumas a las campañas políticas y a menudo dicen a sus miembros de sus familias que permanecen como no-migrantes, cómo votar. En respuesta, los tres partidos políticos principales han creado infraestructura en los E.E.U.U., formando parte integral de la organización del partido en la isla. El Partido Revolucionario Dominicano [PRD], por ejemplo, tiene un coordinador a cargo de las actividades que se llevan a cabo en los E.E.U.U., y las organizaciones de extensión migratoria (capítulos) envían representantes al comité ejecutivo del partido en Santo Domingo. En 1992 el partido también aprobó la formación de capítulos de los ciudadanos de los E.E.U.U. y de los niños Dominicanos nacidos o naturalizados en Estados Unidos. Mientras que la emigración de la isla creció, el PRD comenzó a articular una agenda doble. Los líderes del partido creyeron que eso ayudaría a los emigrantes a incorporarse políticamente en los E.E.U.U., y que mejorando su acceso a los programas del gobierno, les permitía influenciar la política a favor de intereses dominicanos, y asegurar las contribuciones económicas al partido. Sabían que debían dirigirse a las realidades a las que hacían frente de los emigrantes en los E.E.U.U. y sus preocupaciones por Santo Domingo para conservar sus lealtades. Al hacerlo, animaron a los emigrantes a que estuvieran activos en las elecciones de los E.E.U.U. a la vez que prometieron su ayuda para las iniciativas encaminadas a facilitar su regreso o la participación política de larga distancia. En entrevistas con los líderes del partido, la influencia de la comunidad judío-americana con respecto a Israel sirvió a menudo como un ejemplo que el PRD esperaba emular (Levitt 2001).

Los casos mexicanos y dominicanos por lo tanto sugieren que una comunidad de emigrantes grande y activa amplía el juego de intereses políticos del voto en el exterior, que debe ser combatido por unos y apoyado por otros. Dos factores adicionales influyen en estos resultados. Primero, nuestra discusión se ha centrado en partidos como instituciones que siguen una racionalidad económica, con posturas hacia los emigrantes determinados por cálculos de costos y beneficios en la competencia por los votos y las contribuciones de campaña. Sin embargo, como Martínez Cossío (2001) precisa, sería un error atribuir enteramente las acciones de los partidos políticos a tales cálculos y para no hacer caso de los soportes ideológicos de sus posiciones enteramente. Es significativo, por ejemplo, que los partidos que se movilizaban en el exterior en los casos considerados aquí, han tendido que oponerse regímenes autoritarios y generalmente - excepto en la posición del PAN en favor de los derechos de los emigrante-, han estado en la izquierda. En este respeto, el PT de Brasil, y la ayuda temprana del PRD mexicano por los derechos del emigrante, se pueden también entender como reflexión de un cambio más amplio del paradigma que ocurre en la izquierda latinoamericana que llama a “profundizar” la democracia con la incorporación de sectores sociales excluidos (Ellner 1993; Roberts 1998). 39

La emigración ha sido considerada por los partidos como una virtual expulsión y fallas de las políticas neoliberales al no incorporar sectores productivos de sociedad. La posición de ambas partes, por lo tanto ha sido la de reincorporar estos sectores a la comunidad política. Si, según lo discutido arriba, las normas internacionales han contribuido al nuevo entendimiento de cómo los estados pueden y deben actuar, los factores ideológicos también han fomentado un nuevo compromiso de los ciudadanos en el exterior, lo que también ayuda a explicar las acciones de partido. En segundo lugar, más allá de la dinámica de la competencia de partidos como factor que influye las opciones políticas, el papel de los partidos políticos como instituciones privilegiadas para representar intereses dentro del ámbito del estado, los hace no sólo a promotores eficaces de demandas de los emigrantes, sino que también abre las posibilidades

directamente de representar a dichas comunidades. Esto ocurrió tanto en la República Dominicana como en México.

En México, aunque el voto extraterritorial no fue implementado para la elección 2000, sin embargo nada en ley electoral prohibió a los emigrantes para que se postularan a cargos de elección. Los partidos incluyeron a activistas emigrantes en sus listas cerradas de candidatos para Diputados federales. El PRD postuló a dos emigrantes en sus listas, quienes perdieron, mientras que el PRI impulsó a un candidato, Eddie Varón Levy, quien ganó. 40 En la República Dominicana, el PLD incorporó un contingente de candidatos emigrantes en sus boletas. La sección de los E.E.U.U. aprobó la nominación de los candidatos y el partido los incluyó posteriormente en la contienda como representantes para sus provincias de origen. Eligieron a tres diputados de PLD y a cinco consejeros municipales de la ciudad en 1998 (Itzigsohn et al 1999). 41 Mientras que estos miembros elegidos representan formalmente a los distritos electorales en la isla, el proceso de selección indica claramente que también son representantes oficiosos de los dominicanos en el exterior. 42

Conclusiones

En este artículo, distinguimos entre las clases de políticas que los estados están adoptando para incorporar las comunidades de los emigrantes. Analizando las amplias clasificaciones como sugerida de “políticas naciones globales”, para comenzar a identificar y explicar las concordancias y las diferencias que encontramos entre estados. Luego sugerimos que los imperativos estructurales a que hacían frente los estados emisores, tanto como las nuevas normas internacionales que definían la democracia y la modernidad, hayan creado un repertorio de políticas que se discuten aquí a través de casos. Tales políticas están reinventando el papel de los estados fuera de sus límites territoriales y de esta manera que reconfiguran el entendimiento tradicional de la soberanía, la nación y la ciudadanía. Al mismo tiempo, observamos ciertas diferencias en las clases de políticas que están implementando los estados. Sugerimos que tales diferencias se pudieran atribuir a los costos de tales políticas y a la capacidad de los estados de cubrir tales costos y al papel que juegan los partidos políticos, que también extienden las arenas políticas nacionales a las comunidades emigrantes y pueden canalizar las demandas hacia el ámbito doméstico. Persiste la pregunta, de cómo esos cambios afectan las vidas de emigrantes y a los mismos. Enmarcamos esta discusión dentro de ámbitos los amplios de una esfera pública transnacional, que permite a algunos emigrantes participar política, social y culturalmente en dos ámbitos políticos. Este artículo ha intentado explorar cómo las estructuras institucionales – específicamente el estado y los partidos políticos- pueden animar o quizás impedir la construcción de una arena transnacional.

En este sentido, expone una página de la literatura de los movimientos sociales sobre estructuras y oportunidades políticas (Gamson y otros. 1996, Kurzman 1996), sugiriendo que los emigrantes, como activistas del movimiento social, responden a los ajustes institucionales. En todos los casos, las oportunidades han dado lugar, por lo menos, a una elite inmigrante interesada en participar en política del país de origen. En caso de que los partidos políticos sean más activos, la

participación parece separarse más allá de este grupo relativamente pequeño y hacia una comunidad más amplia.

En el caso de emigrantes mexicanos, las actividades de partidos políticos tanto como el estado, han reforzado la participación política y económica en el país natal, entre un amplio espectro de la población mexicana emigrante. Un examen de los emigrantes conducidos por el Instituto Federal Electoral de México (1998) demostró que 83 % querían votar en las elecciones mexicanas.⁴³ También han animado el crecimiento de las organizaciones de paisanos y a veces de su partidismo. En 1998, por ejemplo, la política mexicana penetró la federación de clubes de Zacatecas en el Sur de California. La organización, que había sido cortejada hasta entonces por el PRI y su gobernador en el estado Arturo Romo, se dividió, con algunos apoyando al PRI y otros los candidatos del PRD. ⁴⁴ Por otra parte, mientras que el estado brasileño ha hecho algunos esfuerzos de ampliar servicios a las comunidades brasileñas en el exterior, el impacto de estas políticas generalmente ha sido bajo.

Con pocas excepciones los líderes brasileños de la comunidad vieron esto simplemente como tentativa de capturar fondos sin dar cualquier cosa de nuevo a la comunidad en vuelta. Cuando los líderes de la comunidad propusieron el establecimiento de un proyecto de la ciudad de hermana de Governador Valadares-Framingham, por otra parte, los mismos funcionarios no hicieron caso de sus ofertas. Semejantemente mientras que el consejo de Boston de ciudadanos (según los funcionarios brasileños, el más eficaz de cualquier consulado brasileño) se ha reunido regularmente para discutir progresos de la comunidad y para proponer soluciones, hay críticas relevantes relacionadas con el funcionamiento del consejo. Como un miembro explica, desconectan al consejo totalmente de la comunidad. El primer problema es que el cónsul selecciona al consejo. Eso es un error. La gente debe ser elegida en la comunidad donde reside. De los 12 counsejeros que tenemos hoy, diez residen en el área 617. Esto significa que son del mismo lugar. Y tenemos comunidades brasileñas en los lugares como Hyannis que no tienen representantes. Tenemos una comunidad en Peabody sin representantes. Hay también otros estados. Nadie es de Providence, de Maine. ⁴⁵ La crítica subraya otra vez la importancia del proceso con el cual se construyen las estructuras políticas de oportunidad 'transnacional', y el papel de los activistas emigrantes mismos en la formulación y la puesta en práctica de políticas. Los partidos políticos han desempeñado un papel importante: compitiendo por ayuda, las contribuciones entre emigrantes y transmitiendo demandas políticas, pero también abriendo un espacio para el compromiso cívico directo en una gama más amplia de sectores de la comunidad.

Notas

1. Regional offices of Itamaraty have also been opened in various Brazilian states. These structures, which are still quite new, are designed to give state governments a greater voice in foreign policy formulation. They may also serve as contact points for Brazilian consulates in arranging official visits from local officials from Brazil or trade missions to Brazilian states. Interview, Mario Vilalva, (Former) Consul General in Boston, 6 August 1998.
2. Interview, Elsa Borja, Director of Organizacion Comunitaria, DGMCA, 23.05.00.
3. The twelve countries surveyed are: Brazil, Colombia, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua and Peru. 4. 17% in Haiti, 14.4% in Nicaragua, 12.6% in El Salvador, 11.7% in Jamaica, and 10.0% in both Ecuador and

the Dominican Republic. Though, as the MIF report underscores, the figures in all cases are probably understated.

5. María Scherer Ibarra. 'Impulsan el voto de zacatecanos desde EU' *Proceso* , 10.06.01.
6. Interview, Elsa Borja, Director of Organizacion Comunitaria, DGMCA, 23.05.00.
7. Interview. DGMCA staff person, 24.01. 02.
8. Romney, Lee. " Fox focuses on Migrants' Role Sending Funds Home. Mexico's President Convenes Meeting of Wire Transfer Industry to Hone Binational Policy." *The Los Angeles Times*, 5.3.01, p. C-1. While still governor of the state of Guanajuato, Fox granted a 'strategic importance' to contacts with Texas and California as part of an effort to 'globalize' the state's economy, and instituted a matching-funds program called My Community which directed remittances to the creation of *maquila* factories. Aguirre M., Alberto. 'Campañas Electorales en Estados Unidos: La batalla por el voto de los ausentes'. *Masiosare* , 2.05.00.
9. 'Promueve Mexico Asociacion De Empresas De Envio De Dinero Desde Eu.' Notimex, 7.11.01.
10. Antonio Castellanos. 'Otorgará BID a México créditos por más de mil 700 mdd, informó Nafin' *La Jornada* , 20.12.01; 'Desarrollan BID-NAFIN programa uso productivo de remesas migrantes' Notimex. 22.05.01.
11. 'Participará el BID en el Programa de NAFIN de Uso Productivo de Remesas.' Press Release no. 64/01. 19.12.01.
12. Rodney Vergilli. 'Entidades lançam Fundo Dekassegui.' *O Estado de São Paulo*. 15.07.01
13. Interview, Andrine Constant, Haitian Consul General in Boston, 13 April 2000.
14. Interview. Mario Vilalva. Former General Consul of Brazil in Boston. 14 August 1997.
15. Interview. Julio Correa, Dominican Consul General in Boston, 4 August 1998.
16. Previously, Art. 36, paragraph 3 required voting 'in the appropriate district'; this was changed in November 1996 to read 'vote in popular elections where the law indicates.' [Ross, Raúl. 'MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS: El voto incómodo', *Masiosare*, domingo 13 de septiembre de 1998].
17. Martínez Saldaña, Jesús. 'La identidad de los migrantes: Resistir en la jaula de oro.' *Masiosare* , domingo 9 de mayo de 1999.
18. Quiñones, Sam. 'Death of voting-abroad bill in Mexico was simple math.' *The San Diego Union-Tribune* 3 July 1999, Pg. A-1.
19. María Scherer Ibarra. 'Impulsan el voto de zacatecanos desde EU' *Proceso* , 10.6.01.
20. Interview, DGMCA staff member, 24.1.02.
21. Interview, Elsa Borja, Director of Organizacion Comunitaria, DGMCA, 23.5.00.
22. Interview. Mauricio Cortes Costa, General Consul of Brazil in Boston, 22 February 2000.
23. Interview. Julio Correa, Dominican Consul General in Boston, 4 August 1998.
24. Interview, Andrine Constant, Haitian Consul General in Boston, 13 April 2000.
25. María Scherer Ibarra. 'Impulsan el voto de zacatecanos desde EU' *Proceso* , 10.6.01.
26. Interview. Mario Vilalva. (Former) General Consul of Brazil in Boston. 6 August 1998.
27. Congresso Nacional. *Diário dos Trabalhos Revisionais* . [Brasilia, D.F.: Nacional Congress] Year II, no. 25, 23 February 1994, p. 985-988.
28. Interview. Mauricio Cortes Costa, General Consul of Brazil in Boston, 22.2.00.
29. Interview. Mauricio Cortes Costa, General Consul of Brazil in Boston, 22.2.00.
30. Interview. Robson Goulart. Somerville School District; Formerly with the Brazilian Immigrant Center. 5 November 1997.

31. Jones-Correa makes a distinction between high and low cost policies (dual citizenship and the right to vote, respectively).
32. Rodriguez, Pedro Luiz. 'Caem Remessas de Residentes no Exterior'. *Net Estado*, 28 eceember 1997.
33. Martínez Saldaña, Jesús. 'La identidad de los migrantes: Resistir en la jaula de oro'. *asiosare*, domingo 9 de mayo de 1999.
34. Larry Rohter, 'New York Dominicans Strongly Back Candidates on Island', *New York Times*, 29 June 1996, p. 21.
35. The 1988 election marks an important turning point in relations between emigrants and exican political actors. Mexican opposition parties had had sporadic contacts with emigrants prior to 1988 – for instance, contacts by the Partido Socialista Mexicano (PMS) with emigrant communities in the early 1980s [Dresser 1993]. However, 1988 marks a real change in the extent and permanence of these relations.
36. Aguirre M., Alberto. 'Campañas Electorales en Estados Unidos: La batalla por el voto de los ausentes', *Masiosare*, 21.5.00.
37. Aguirre M., Alberto. 'Campañas Electorales en Estados Unidos: La batalla por el voto de los ausentes', *Masiosare*, 21.5.00.
38. Lutton, Linda. 'Vacíos Jurídicos permiten que un priista residente en EU sea diputado', *Proceso.*, no. 1243, 27.8.00: 38–39.
39. Indeed, as Martínez Cossío (2001) indicates, early positions in favor of the vote abroad were already adopted by some smaller left parties – like the Mexican Workers Party – which later helped constitute the PRD.
40. Lutton, Linda. 'Vacíos Jurídicos permiten que un priista residente en EU sea diputado', *Proceso.*, no. 1243, 27.8.00: 38–39.
41. Interview. Consul General Julio Correa, 4 August 1998.
42. Interview, Edilio Carrión, Secretary of the Boston Chapter of the PLD, 12 September 1998.
43. Martínez Saldaña, Jesús. 'El anacrónico proyecto migratorio del PRI'. *La Jornada*, 3.6.00.
44. Aguirre M., Alberto. 'Campañas Electorales en Estados Unidos: La batalla por el voto de los ausentes'. *Masiosare*, 21.5.00.
45. Interview. Jorge Costa. Political representative of the Workers Party in Boston. 10.3.00.

References

- APPADURAI, A. 1996 *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, inneapolis, MN: University of Minnesota Press
- CANTAVE, A. 1996 *Political and Economic Reconstruction of Haiti: A Report of the Follow-up Meeting on Political and Economic Reconstruction of Haiti*, Held in Montrouis, Haiti June 20–22, 1996
- DOMINICAN CONSUL 1998 *Presencia Dominicana en Nueva Inglaterra*. Publication of the General Consul of the Dominican Republic: Boston, MA: No. 3 August
- DRESSER, D. 1993 'Exporting conflict: Transboundary consequences of Mexican politics', in A. Lowenthal and K. Burgess (eds), *The California-Mexico Connection*, Stanford, CA: Stanford University Press
- ELLNER, S. 1993 'Introduction: The changing status of the Latin American Left in the recent past', in B. Carr and S. Ellner (eds), *The Latin American Left: From Allende to Perestroika*, Boulder, CO: Westview Press
- FOURON, G. and GLICK SCHILLER, N. 2001 *Georges Woke Up Laughing*, Durham, NC.: Duke University Press

- GAMSON, W. and MEYER, D. 1996 'Framing political opportunity', in D. McAdam, J. McCarthy and M. Zaid (eds), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, NY: Cambridge University Press
- GOLDRING, L. 1998 'The power of status in transnational social spaces', in L. Guarnizo and M. P. Smith (eds), *Transnationalism from Below Comparative Urban and Community Research*, vol. 6, Rutgers, NJ: Transaction Press
- GONZÁLEZ, GUTIERREZ, C. 1993. 'The Mexican diaspora in California: The limits and possibilities for the Mexican government', in A. Lowenthal and K. Burgess (eds), *The California-Mexico Connection*, Stanford, CA: Stanford University Press
- 1995 'La organización de los inmigrantes mexicanos en Los Ángeles: la lealtad de los oriundos', *Revista Mexicana de Política Exterior* no. 46: 59–101
- GRAHAM, P. 1997 'Reimagining the nation and defining the district: Dominican migration and transnational politics', in P. Pessar (ed.), *Caribbean Circuits: New Directions in the Study of Caribbean Migration*, New York: Center for Migration Studies
- GUARNIZO, L. E. 1998 'The rise of transnational social formations: Mexican and Dominican State responses to transnational migration', *Political Power and Social Theory*, vol.12: 45–94
- ITZIGSOHN, J., DORE, C., MEDINA, E. H. and VÁSQUEZ, O. 1999 'Mapping Dominican transnationalism: Narrow and broad transnational practices', *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, no. 2, pp. 316–340
- ITZIGSOHN, J. 2000 'Immigration and the boundaries of citizenship: The institutions of immigrants' political transnationalism', *International Migration Review*, vol. 34, no. 4: 1126–1155
- JEAN-PIERRE, J. 1994 'The Tenth Department', *NACLA: Report on the Americas*, vol. 27(4), (Jan/Feb): 41–45
- JONES-CORREA, M. 2001 'Under two flags: Dual nationality in Latin America and its consequences for the United States', *International Migration Review*, vol. 3, no. 84: 34–67
- KURZMAN, C. 1996 'Structural opportunity and perceived opportunity in social movement theory: The Iranian Revolution of 1979', *American Sociological Review*, vol. 61(1): 153–170
- LAGUERRE, M. 1998 *Diasporic Citizenship: Haitian Americans in Transnational America*, NY: St. Martin's Press
- LEVITT, P. 2001 *The Transnational Villagers*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press
- MARTÍNEZ COSSÍO, N. 2001 'El voto extraterritorial: El desencuentro partidista frente a la extensión de la ciudadanía', in A. Santamaría Gómez (ed.), *Mexicanos en Estados Unidos: la nación, la política, e el voto sin fronteras*, Mexico, D.F. and Culiacán, Sinaloa: Universidad Autónoma de Sinaloa and Partido de la Revolución Democrática
- ONUF, N. 1991 'Sovereignty: Outline of a conceptual history', *Alternatives*, vol.16: 425–446
- PÉREZ-GODOY, S. 1997 'Transnational migration and the institutionalization of mobilization: The role of a political party in a social movement', *Revista Americana*, vol. 17, nos 1 and 2
- RAMIREZ, F., SOYSAL, Y. and SHANAHAN, S. 1997 'The Changing Logic of Political Citizenship: Cross-National Acquisition of Women's Suffrage Rights, 1890 to 1990', *American Sociological Review*, vol. 65(5): 735–745

- ROBERTS, K. 1998 *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*, Stanford, CA: Stanford University Press
- SMITH, R. 1998 'Reflections on migration, the state and the construction, durability, and newness of transnational life', in *Soziale Welt Sonderband 12 Transnationale Migration NOMOS*, Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Germany
- SONTAG, D. 1997 'New York Dominicans to Vote in Homeland Elections', *The New York Times*, 15 November
- SOYSAL, Y. 1994 *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press
- TORRES-SAILLANT, S. and HERNÁNDEZ, R. 1998 *The Dominican Americans*, Westport and London: Greenwood Press
- WEBER, C. 1992 'Writing sovereign identities: Wilson administration intervention in the Mexican Revolution', *Alternatives*, vol. 17: 313–337
- PEGGY LEVITT is Associate Professor of Sociology at Wellesley College, Wellesley, MA, and a Fellow at the Hauser Center for Nonprofit Organizations and the Weatherhead Center for International Affairs at Harvard University. *Transnational migration* 611
- RAFAEL DE LA DEHESA is a PhD student in the Department of Government at Harvard University.
- ADDRESS: Professor Peggy Levitt, Department of Sociology, Wellesley College, 106 Central Street, Wellesley, MA 02481-8203, USA.