

Simposio Internacional: Nuevos Retos del Transnacionalismo en el Estudio de las Migraciones (Barcelona, 14-15 febrero 2008)

LAS DINAMICAS DE VINCULACION TRANSNACIONAL DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS Y SUS DIASPORAS

Title: “The Dynamics of the transnational linkages between Latin American States and their Diasporas: the cases of Uruguay, Colombia and Peru

Datos de las autoras:

Natalia Moraes Mena
Laboratorio de Estudios Interculturales (LdEI)
Universidad de Granada
Teléfono: 699790872
Correo electrónico: nmoraes@ugr.es

Anastasia Bermúdez Torres (Universidad de Londres)
C/Sánchez Arjona, No.23, 1A, Sevilla 41010
Teléfono: 954-285535
Correo electrónico: platypus@telefonica.net

Angeles Escrivá Chorda
Departamento de Sociología y Trabajo Social
Universidad de Huelva
Teléfono: 959-219572
Correo electrónico: angeles.escriva@dstso.uhu.es

Resumen:

La literatura sobre transnacionalismo ha puesto de manifiesto las medidas que los estados están implementando para potenciar y fortalecer las relaciones con sus diásporas. Estas estrategias y mecanismos de vinculación son cada vez más variados y están siendo incorporados, modificados o confrontados por los migrantes, dependiendo de los contextos migratorios. Este trabajo comparativo centra su análisis en las dinámicas de vinculación política transnacional entre Uruguay, Colombia y Perú y sus nacionales en el exterior, en especial los residentes en España. La presencia de migrantes de estos tres países en España es notoria y representa momentos y circunstancias específicas. Interesa señalar cómo cada país ha implementado unas

medidas y desarrollado un tipo concreto de relaciones políticas con su diáspora, resaltando los factores contextuales, discutiendo el origen de las distintas medidas, su funcionalidad, su actuales y previsibles consecuencias y los límites y retos a los que se hallan abocadas, atendiendo a los intereses de los propios migrantes y al contexto interno e internacional.

Abstract:

The literature on transnationalism has recently focused attention on the efforts of nation-states to build up and strengthen relations with their diasporas. The strategies and mechanisms adopted are increasingly diverse, and they are incorporated, modified or confronted by migrants, depending on the specific contexts. This paper offers a comparative analysis of the transnational political linkages created between Uruguay, Colombia and Perú and their migrants abroad, especially those resident in Spain. Nationals from these three countries have a significant presence among the migrant community in Spain, but represent different historical experiences and face specific circumstances. It is interesting to note how each of these three countries has created different initiatives and developed specific political relations with their diasporas, depending on context. In this paper we will analyse the origin of some of these strategies, how they work in reality, and their actual and potencial consequences, as well as the limits and problems they might face, depending on the interests of migrants and both the domestic and international contexts.

Palabras clave:

Estado, transnacionalismo, política, vinculación, diáspora

Key words:

State, transnationalism, politics, linkages, diasporas

MARCO TEÓRICO

La perspectiva transnacional se ha convertido en el marco analítico preferido para analizar las migraciones internacionales y el impacto de éstas en las sociedades de origen y destino, así como entre los mismos migrantes. Aunque todavía existe cierto debate sobre las bases teóricas y metodológicas de este marco, lo que queda claro es que la perspectiva transnacional ha revolucionado la manera de mirar a las migraciones, entendiéndolas: "como un proceso dinámico de construcción y reconstrucción de redes sociales que estructuran la movilidad espacial y la vida laboral, social, cultural y política, tanto de la población migrante como de familiares, amigos y comunidades en los países de origen y destino, o destinos" (Guarnizo, 2006, p.81).

Centrándonos más concretamente en el campo de la política, la perspectiva transnacional ha dado lugar a la revisión de conceptos clásicos como los de estado-nación, ciudadanía y nacionalismo (Bauböck, 2003; Faist, 2000; Folke Frederiksen and Nyberg Sørensen, 2002; Smith, 2003; Vertovec, 2004, 1999; Yeoh and Willis, 2004; y edición especial de *Environment and Planning A*, 2006). Así, en ciertos contextos las migraciones internacionales contemporáneas están dando lugar al ejercicio de ciudadanía múltiple que conllevan la inclusión y participación de los migrantes en un campo político que trasciende las fronteras de los estados-nación y que comporta diferentes escalas geográficas: local, regional, nacional, supranacional.¹ Esta realidad está llevando a la aparición de nuevos conceptos, como el de *personhood* o *de-territorialised citizenship* ('ciudadanía desterritorializada') (Kemp et al., 2000; McIlwaine, 2007; Mohan, 2006). Estos aspectos políticos son los que menos atención han recibido hasta hace poco en los debates y estudios sobre migración y transnacionalismo, en parte porque en un principio la atención se centró en las prácticas transnacionales económicas y sociales de los migrantes, y sólo más tarde en la participación política (Smith, 2003). Tampoco ha ayudado la separación que se ha mantenido entre migración (entendida principalmente como 'laboral' o 'económica'), sobre la que la mayoría de estudios transnacionales se han basado, y exilio (refugio político), o entre los estudios sobre comunidades transnacionales (que han tratado principalmente los aspectos económicos y sociales de estos vínculos, y solo tardíamente

¹ Aunque también reconocemos que esto no es siempre así, y que en algunos casos los migrantes se pueden convertir en 'denizens' por su doble exclusión política (tanto en el país de origen como en el de residencia) (Parra, 2006).

ciertos aspectos más políticos) y diásporas (que tradicionalmente han tratado más el tema de las relaciones políticas, culturales y simbólicas entre migrantes y comunidades de origen).²

Dentro del interés reciente que han suscitado las prácticas políticas transnacionales de los migrantes, la mayoría de los estudios existentes se han ocupado en rastrear las prácticas del transnacionalismo 'desde abajo'³, mientras que el estudio de las vinculaciones políticas que los estados emisores promueven hacia sus diásporas es aún más novedoso. Esto ha sido en parte resultado de los intentos iniciales de la perspectiva transnacional por desmarcarse del llamado 'nacionalismo metodológico' imperante en las teorías migratorias tradicionales (ver Levitt and Jaworsky, 2007), aunque también es fruto del enfoque de los antropólogos que han dominado este campo de estudio hasta hace poco. Sin embargo, desde miradas más ampliadas e interdisciplinarias, la perspectiva transnacional ha permitido llevar el enfoque hacia los países de origen de los migrantes, reconociendo la importancia de las 'políticas de emigración' y no solo de 'inmigración'⁴, así como conjugar las escalas macro, meso y micro, para analizar las relaciones políticas de todo tipo que se establecen entre los migrantes, el país de origen y el de destino(s). Ya sea que las iniciativas de vinculación provengan 'desde arriba' o 'desde abajo', es importante entender la manera en que los migrantes responden a éstas para visualizar su alcance. A pesar de las evidencias, el análisis minucioso de la acción combinada de gobiernos y grupos emigrados ha recibido menor atención en la literatura

² Actualmente existe cierta confusión sobre la utilización de términos como migraciones transnacionales y diásporas, en parte debido a divisiones académicas y disciplinarias (el primero se ha tratado más desde el punto de vista de la academia norteamericana, y sobre todo aplicado a la economía, política y estudios migratorios; el segundo ha sido más popular en la academia europea, y sobre todo en las disciplinas de historia y estudios culturales o literarios) (Kennedy and Roudometof, 2002). A pesar de esto, algunos autores sostienen que el concepto de migraciones transnacionales, o comunidades transnacionales, tiene un significado más amplio que el de diáspora (*ibid*; Van Hear, 1998). Además de esto, la perspectiva transnacional se ha aplicado principalmente al estudio de las migraciones económicas o laborales, y sólo más recientemente algunos autores han defendido su uso en los estudios sobre migraciones asociadas al refugio político (véase Al-Ali et al., 2001; Al-Ali and Koser, 2002; Van Hear, 2002).

³ La distinción entre transnacionalismo "desde arriba" y "desde abajo" tiene un significado más amplio en el trabajo original de Smith y Guarnizo (1998), pero se usa aquí para referirnos principalmente a las iniciativas transnacionales que provienen del estado, o de otros intereses, y aquellas que surgen de los migrantes mismos.

⁴ Gamlen (2006) señala que hasta hace poco el interés principal en los debates sobre migraciones globales estaba en el manejo de la inmigración, más que en el de la emigración (ver también Østergaard-Nielsen, 2003).

hasta ahora, al igual que los efectos de las vinculaciones políticas transnacionales promovidas por la migración en la sociedad de acogida.

La visión desde los estados de origen

Así como las prácticas transnacionales de los migrantes no son nuevas, tampoco lo son las estrategias de vinculación de los estados con sus diásporas. Las iniciativas del estado italiano en este sentido pueden considerarse unas de las pioneras (Smith 1999). Sin embargo, las iniciativas de los estados han adquirido mayor intensidad recientemente, a partir de que los países de origen de los migrantes contemporáneos reconocen la necesidad o pertinencia de canalizar e institucionalizar los intereses de los migrantes, o al menos crear nuevos vínculos con ellos, incluyendo en el campo político. Estos intentos por extender el alcance del estado incorporando a un sector de la población más allá de las fronteras están contribuyendo también a reconstruir la ciudadanía y la soberanía: “A través de estas estrategias los Estados están reinscribiendo el lugar de la nación dentro de un campo social transnacional” (Gamlen, 2006, p.5).

Este tema está generando cada vez un interés mayor, que ha dado lugar a que recientemente haya surgido una literatura enumerando, categorizando y analizando el tipo de medidas que los diferentes países de origen de los migrantes ponen en marcha para reforzar sus vínculos con los migrantes en el exterior. En esta literatura se ha dado especial protagonismo a los aspectos micro y macroeconómicos, mirando sobre todo la importancia que han adquirido las remesas monetarias de los migrantes para estos países, dentro de un debate renovado sobre 'codesarrollo'. Sin embargo, el interés de los estados por sus diásporas no es simplemente económico. Por una parte, puede haber un intento de aprovechar el capital humano de los migrantes cualificados e incorporarlo a través de políticas o acciones que transformen la 'fuga de cerebros' de una pérdida (*brain drain*) en una ganancia (*brain gain*) (ver Gamlen, 2006; Meyer et al., 1997). Por otra parte, algunos autores destacan las motivaciones políticas de estas iniciativas. Por ejemplo, los migrantes pueden convertirse en los principales defensores del país de origen en el país de destino, desarrollando 'lobby' o haciendo diplomacia en beneficio de los intereses nacionales (Baübock 2003; Portes and Rumbaut, 2006). En otros casos, los gobiernos de los países de origen pueden estar interesados en neutralizar la acción de grupos de nacionales disidentes en el exterior (Ostergaard-Nielsen, 2003). También, los

migrantes pueden convertirse en actores políticos de peso en su propio país a distancia (tanto a escala local, regional como nacional) y a los diferentes gobiernos, representantes políticos o partidos puede interesarles enormemente su apoyo (Guarnizo, 2006; Iztsigshon, 2000).

En un estudio reciente, Gamlen (2006) realiza una amplia revisión de las investigaciones desarrolladas en torno a esta temática hasta el momento, abarcando iniciativas en setenta países. Su conclusión es que las acciones dirigidas a fortalecer lazos con la diáspora se han puesto en marcha en tiempos distintos, por razones diferentes, operando a través de diferentes escalas y tiempos y con niveles diferentes dentro del propio estado y, por lo tanto, no deben ser vistas como parte de acciones continuas y coordinadas de los estados-nación. Estas apreciaciones han llevado a que algunos autores empiecen a crear diferentes tipologías para describir estas medidas y relacionarlas con fuerzas locales y globales, enfatizando su multicausalidad (ver Cuadro 1).

Cuadro 1: Dos tipologías sobre la acción de los estados emisores en respuesta a la migración internacional

<p>Principales medidas desarrolladas por los estados (Levitt y de la Dehesa, 2003) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reformas ministeriales o consulares. - Políticas para incentivar la inversión y el envío de remesas. - Extensión de derechos políticos. - Extensión de protección o servicios estatales - Implementación de políticas simbólicas. 	<p>Tipos de políticas diaspóricas (Gamlen, 2006):</p> <p>Medidas de <i>capacity building</i>, para generar una sociedad nacional transnacional desarrollando una serie de instituciones estatales.</p> <p>Políticas de extensión de derechos.</p> <p>Políticas de extracción de obligaciones.</p>
--	---

En resumidas cuentas, entre los factores esgrimidos para explicar porqué algunos países desarrollan más estrategias de vinculación con la diáspora que otros, o unos tipos de políticas en vez de otras, la literatura ha remarcado los siguientes. Por un lado, es importante considerar la mayor o menor dependencia de la economía global y de las remesas, así como la emergencia de normas internacionales restrictivas a la migración, que llevan a algunos estados a salir en defensa de sus nacionales (Levitt y de la Dehesa, 2003). Por otro lado, se encuentran los factores que tienen que ver con la estructura de estos estados y, sobre todo, con su capacidad y la de sus instituciones de crear políticas

creíbles y duraderas. Y, por último y no menos importante, son determinantes el rol que juegan los partidos y otros grupos y organizaciones (dentro del conjunto de la sociedad civil del país de origen), así como el potencial económico y político de los migrantes en el exterior, su tamaño y grado de organización (*ibid*). En este sentido, Jones-Correa (2001) argumenta que un aspecto importante que determina el tipo de medidas desarrolladas es el costo de las mismas, lo cual puede ser interpretado en términos políticos (los entes decisores promoverán aquellas medidas de bajo costo o de mayor provecho político).

La visión 'desde abajo' o desde el contexto receptor

Con todo, la limitación de estas clasificaciones, y a veces también de sus explicaciones, reside en que no analizan con profundidad la manera cómo la actividad política transnacional de los migrantes afecta y a la vez se ve afectada por estas medidas. Tampoco explican cómo se consigue o qué condiciona que determinados vínculos políticos promovidos por unos u otros funcionen más allá de una coyuntura determinada o que sobrevivan a la voluntad de un gobierno y pasen a ser políticas de estado.⁵ Como se pretende demostrar aquí y algunos estudios ya han apuntado, las dinámicas de vinculación de los estados y sus diásporas, así como su impacto a diferentes escalas, puede ser muy diferente dependiendo no sólo de las características específicas del país emisor, sino también de las características de las propias comunidades de emigrantes (su composición, tamaño, orientación y grado de organización), que a su vez estarán afectadas por una historia migratoria y por un pasado específicos, al igual que por las condiciones del país(es) receptor(es).⁶ Del mismo modo que el tipo de medidas, iniciativas o políticas que provienen del país de origen son variadas, también se encuentra diversidad entre las prácticas políticas transnacionales de diferentes grupos de migrantes, dependiendo de los contextos de partida y llegada, así como de las

⁵ González Gutierrez (1999) llama la atención sobre la necesidad de distinguir entre políticas de estado y políticas de gobierno. La diferencia entre ambas estaría relacionada con el tiempo y el alcance de las mismas. Las políticas de gobierno serían políticas a corto plazo y estarían centradas en la promoción del gobierno entre las comunidades de migrantes, y se podría hablar de estas políticas a nivel nacional, regional o local. Las políticas de estado serían políticas a largo plazo, independientes de los gobiernos de turno, cuyo objetivo central consistiría en fortalecer el sentido de pertenencia de los migrantes y sus hijos hacia el país de origen (*ibid*).

⁶ Ver, por ejemplo, el estudio comparativo de Portes et al., 2006, sobre organizaciones de migrantes latinoamericanos en EEUU y su influencia en el desarrollo local y nacional de sus países de origen. Ver también Portes y Rumbaut (2006); Vono de Vilhena (2006).

diferencias entre migrantes por clase social, género y etnicidad. Esta diversidad no siempre se ha recogido en los estudios existentes, que a veces tienden a reproducir experiencias de colectivos muy específicos y en contextos concretos (por ejemplo, la migración Mexicana a los EEUU) o a centrarse en los aspectos políticos más evidentes, de los cuales determinados grupos son excluidos. Pero algunos autores han hecho hincapié en esta diversidad, ampliando los tipos de prácticas políticas transnacionales consideradas tanto a nivel formal/convencional (elecciones y partidos políticos principalmente) como informal/no convencional (ver Cuadro 2).

Cuadro 2: Ejemplos de prácticas políticas transnacionales de los migrantes estudiadas

<p>Guarnizo et al. (2003) en su estudio sobre prácticas políticas transnacionales de migrantes Latinos en EEUU incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - actividades electorales (membresía en un partido político, contribuciones monetarias a partidos, participación en campañas electorales) - actividades no electorales (membresía en una asociación de oriundos, contribuciones monetarias a proyectos en la comunidad de origen, membresía en organizaciones de caridad) <p>En otro estudio sobre migración colombiana a Londres, Guarnizo (2006b) incluye entre las actividades electorales el voto en las elecciones en el país de origen.</p> <p>Otros autores, entre las actividades formales (o electorales) consideran también factores como: seguir las noticias políticas del país de origen, o participar activamente en discusiones y debates políticos (Bermúdez Torres, 2008; García Bedoya, 2005).</p>	<p>Østergaard-Nielsen (2003a) distingue entre cinco tipos principales de acción política transnacional por parte de los migrantes (con coincidencias):</p> <ul style="list-style-type: none"> - 'immigrant politics' (dirigidas principalmente a mejorar las condiciones de los migrantes en la sociedad de acogida, que se pueden convertir en transnacional cuando incluye la participación del país de origen) - 'homeland politics' (participación más directa en la política doméstica e internacional del país de origen) - 'emigrant politics' (cuando los migrantes buscan la institucionalización de su posición como residentes en el exterior pero con vínculos transnacionales - a través de medidas que favorezcan su inclusión económica, social y política en el país de origen) - 'diaspora politics' (similar a 'homeland politics' pero referido más a las acciones de aquellos que no pueden participar directamente, o que lo hacen en un contexto de conflicto nacional) - 'translocal politics' (iniciativas dirigidas principalmente a mejorar la situación de las comunidades locales de origen)
--	---

Una aproximación dinámica

Más allá de constatar tras contrastar los dos cuadros anteriores si determinadas dinámicas de vinculación de los estados con las diásporas son más reactivas (en respuesta a las demandas de la sociedad civil transnacional desde fuera y dentro del

país) que proactivas (sin haber mediado reclamos), es importante analizar la manera cómo se constituyen los vínculos políticos transnacionales y qué condiciona su institucionalización (o sea, su reconocimiento, apoyo y permanencia en el tiempo) así como los límites con los que se enfrenta. De hecho, predomina entre las autoridades la opinión de que todas las actividades políticas deberían estar canalizadas a través de vías formales, aceptadas y hasta sufragadas. En cambio, muchos migrantes opinan que mientras el campo político tanto de carácter local como transnacional no quede libre de sospecha, dada la tendencia a monopolizar, restringir y encuadrar la participación y ver todo aquello que no encaja dentro de las vías institucionales como subversivo (en sintonía con la actual corriente por la “securitización” de la vida), no van a poder desarrollar una verdadera ciudadanía política. Los tres ejemplos escogidos para estudio documentan perfectamente las alianzas y tensiones entre migrantes y órganos de poder político, locales y transnacionales, para afectarse mutuamente.

El contexto latinoamericano

Este artículo se propone hacer un análisis combinado de la acción política de los emigrantes y sus gobiernos dentro de un marco comparativo regional. Está basado en las investigaciones que las autoras han venido desarrollando sobre las migraciones uruguayas, colombianas y peruanas a Europa y las prácticas políticas transnacionales de estas comunidades migrantes (principalmente en España, pero también en Inglaterra). La mayoría de los estudios que se han desarrollado hasta ahora sobre este tema se han enfocado en la migración Latina hacia los EEUU y, en especial, la proveniente de México, Centro América y el Caribe. Sin embargo, como han señalado algunos autores, para entender mejor las vinculaciones transnacionales entre los migrantes y los países de origen y destino(s), resulta crucial tener en cuenta los contextos específicos, en su dimensión espacial y temporal, y los factores políticos, económicos y sociales en juego (ver Guarnizo, 2006; Portes et al., 2006). En este sentido, en contraste con los EEUU, el grueso de la migración Latina a Europa procede de la región sudamericana. Europa ofrece, además, un contexto de recepción y una historia de relaciones entre ambas regiones diferente de la que ofrece los EEUU vis-a-vis Latinoamérica. Por último, dentro de Europa, España es en primer y destacado lugar el país que más migrantes Latinos ha recibido y recibe en la actualidad.⁷

⁷ Sobre este tema ya hay una literatura creciente, así que aquí nos referiremos someramente a los puntos

Los primeros flujos migratorios importantes de Latinoamérica a España en la segunda mitad del siglo XX fueron los exiliados del Cono Sur (principalmente de Argentina, Chile y Uruguay). Más recientemente, y sobre todo a partir de la década de los noventa, estos flujos migratorios se disparan numéricamente y, a su vez, se presenta una mayor diversificación en sus orígenes, con una mayoría emigrando principalmente desde la región andina (primero de Perú, luego de Ecuador y Colombia y, más tardíamente, de Bolivia). Aunque por lo general los migrantes de la región andina no son considerados emigrantes o exiliados políticos, las motivaciones políticas para emigrar emergen como decisivas sobre todo en el caso colombiano. Cabe recordar que los colombianos fueron el grupo principal de solicitantes de asilo en España en 2006, representando un 42% de todos los casos (CEAR, 2007); también fue elevado el número de solicitudes de asilo político por parte de peruanos que llegaron a España a comienzos de la década de los noventa (Bermúdez y Escrivá, 2007). Al mismo tiempo, los migrantes del Cono Sur que llegan en los últimos años a España ya no lo hacen por motivos puramente políticos, sino que ahora su salida ha estado impulsada por las crisis económicas en sus países. Esta habitual confusión responde en parte a la creciente complejidad de los flujos de migración internacionales y a la inter-relación entre sus diferentes causas, que a veces dificulta el diferenciar entre tipos de migración (Bertrand, 1998; Black, 2003; Castles and Miller, 2003; IOM, 2005; Nicholson, 2002; Richmond, 2002). Por eso, para el profundo conocimiento de los procesos aquí investigados se considera fundamental vincular el bagaje de los estudios sobre exilio y diásporas con los análisis actuales sobre las prácticas políticas transnacionales, ya provengan éstas 'desde arriba' o 'desde abajo'.⁸

En el año 2004, y con el objetivo de reflexionar sobre el papel de los estados en esta temática, se realizó en Montevideo (Uruguay) un taller denominado “Prácticas de Vinculación de los Estados con los Nacionales en el Exterior”. Este taller, en el que participaron representantes de casi todos los países sudamericanos, permitió conocer las características de las iniciativas que actualmente se están desarrollando y sus principales problemas. Las principales dificultades percibidas por los ejecutores de estos programas estaban relacionadas con: a) la baja presencia del tema emigratorio en las agendas que más nos interesan (ver, por ejemplo: Esteban, 2004; Pellegrino, 2004).

⁸ Algunas referencias útiles a este aspecto serían: (Nuhoglu Soysal, 2000; Shain, 2002 a y b, 1999, 1994-95; Sheffer 2003, 1986; Smith 1999; Van Hear, 2003, 2002; Vertovec 2006; Wahlbeck, 1998; Zlatko, 1999; Zunzer, 2004)

nacionales, b) la baja institucionalidad que tienen la mayoría de estos programas, c) la ausencia de estructuras jurídicas adecuadas, d) la discontinuidad de algunas de las iniciativas emprendidas y e) la falta de recursos para el desarrollo de los mismos. Pero, como allí se destacó, el desarrollo de programas específicos de vinculación no ha sido la única medida adoptada por los estados latinoamericanos para incentivar la vinculación con sus migrantes. En la última década se ha desarrollado toda una serie de cambios constitucionales en muchos países para ampliar los derechos de los migrantes. Algunas de estas medidas han consistido en la aprobación del derecho al voto desde el exterior y el derecho a la doble ciudadanía. En los tres estudios de caso que nos conciernen, se han implementado o discuten acciones tendentes a una mayor inclusión o canalización política de los migrantes en el exterior, a través de programas y medidas. No obstante, nuestras investigaciones nos han permitido reconocer que una diferente: 1) historia migratoria, 2) composición y organización de las comunidades emigradas y 3) contexto político en origen y destino, influyen en el tipo, la orientación y el grado de institucionalización de las vinculaciones políticas transnacionales, así como en el papel que juegan los mismos migrantes. Uruguay, Colombia y Perú son tres casos que presentan diferencias y similitudes y que, por tanto, nos permiten explorar los diferentes aspectos de estas vinculaciones.

DISCUSION DE LOS CASOS DE ESTUDIO

El surgimiento del estado-actor en la migración transnacional

Diversos recuentos realizados detallan que, entre las iniciativas desarrolladas por los gobiernos latinoamericanos para vincular a la diáspora con el país de origen, se tiende hacia: la aprobación del derecho a la doble ciudadanía y al voto desde el exterior, la creación de programas especiales para institucionalizar esta vinculación (en el ámbito político, social, económico y cultural), la promoción de inversiones y apoyo a proyectos de desarrollo, y el fomento de la cultura nacional (Guarnizo, 2006; y otros). De los tres países aquí considerados, Colombia destaca como el país sudamericano que más ha avanzado en este sentido (*ibid*), sobre todo en los aspectos políticos más formales (México y El Salvador formarían la otra avanzadilla en el área más septentrional). Por ejemplo, los migrantes colombianos fueron los primeros en adquirir el derecho a votar desde el exterior en elecciones presidenciales (en 1961), como se explicará más abajo.

Aún así, debido a que Colombia no ha sido históricamente un país de emigración masiva, no es hasta la década de los noventa, como en muchos otros países de su entorno, que las posibilidades de las políticas de vinculación empiezan a atraer la atención de los diferentes gobiernos colombianos. Hasta entonces, según argumentan algunos autores, la emigración en Colombia se veía más como una válvula de escape para los problemas socio-políticos que experimentaba el país que como una oportunidad de expansión de su área de influencia, como también se podría decir del caso uruguayo y peruano (Díaz, 2006; Guarnizo, 2006b).

Los primeros antecedentes de iniciativas de estado (consensuadas y con larga duración) para vincular las diásporas con sus países de origen datan de los años setenta en el caso de Colombia (Programa de Repatriación de Cerebros Fugados, 1970) y de la década de los ochenta en el caso de Uruguay (Programa de Repatriación, 1985). Perú tardaría todavía una década en ofrecer incentivos al retorno de talentos, mientras que en 1991 se promulgaba aún un decreto, llamado “programa de migración-inversión”, dirigido sobre todo a ofrecer posibilidades de vida y negocio para lo que se consideraba entonces un atractivo flujo de inmigrantes asiáticos. En Uruguay la preocupación gubernamental por los que vivían en el exterior coincidió con el final de la dictadura militar y la restauración de la democracia, por lo que el objetivo principal de estas primeras medidas estaba encaminado a promover o facilitar el retorno de los exiliados políticos, aunque también sirvió para el retorno de científicos y profesionales. Estos primeros programas son ejemplos de 'políticas de circulación o repatriación'⁹, basadas en la perspectiva del *brain drain* (fuga de cerebros), más que iniciativas dirigidas a crear o estrechar lazos con la diáspora, aunque en el caso uruguayo ayudaron a la creación de algunas redes transnacionales (en el ámbito académico principalmente). Habrá que esperar hasta bien entrada la década de los años noventa (en el caso colombiano) o a partir del nuevo siglo (en Uruguay y Perú), para que estas iniciativas se vuelvan más ambiciosas.

⁹ Algunos autores distinguen entre 'políticas diaspóricas' y 'políticas de circulación o repatriación' (Smith, 1999). Las políticas diaspóricas no promueven el retorno sino que buscan contribuir al éxito del asentamiento del emigrante en el país de destino e incentivan el fortalecimiento de los vínculos de los migrantes con el país de origen. Las políticas de circulación y repatriación serían las encaminadas a crear instituciones para favorecer y facilitar el retorno de los migrantes. Otros autores han criticado estas categorías, según ellos estrechas, para comenzar a identificar y explicar las diferencias y similitudes existentes entre los distintos Estados (Levitt y de la Dehesa 2003).

En Colombia surgen el 'Programa Colombia Para Todos' (1996) y el 'Programa para las Comunidades Colombianas en el Exterior' (1998) que, además de adoptar una perspectiva de *brain gain*, empiezan a dirigirse a la migración en general. Este viraje coincide con los primeros signos de rápido crecimiento de la migración colombiana hacia el exterior, al igual que en Perú y Uruguay.

En Uruguay, es a partir de la entrada del nuevo siglo, coincidiendo con la irrupción de nuevos flujos migratorios hacia el exterior (esta vez más de signo económico que político), cuando se empieza a reconocer que los emigrantes pueden jugar un papel importante en el desarrollo del país y que el estado puede convertirse en un agente articulador de la reincorporación y de la contribución de los emigrantes en la construcción nacional ('Programa de Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Exterior', 2001).

Es en estos primeros años de la última década también, cuando el estado peruano desarrolla toda una serie de medidas encaminadas a ordenar los flujos migratorios y a atraer el interés de los que están afuera, respondiendo a las demandas de los propios migrantes, a la llamada de países receptores como España y a imitación de otros gobiernos de la región. La razón por la que la activación de estos programas y reformas institucionales para la revinculación fueron tan tardíos en Perú, no obedece a la novedad de los flujos migratorios (puesto que ya se venían dando intensamente desde finales de la década de los ochenta), sino a la situación de crisis aguda del país, el establecimiento de otras prioridades y a la permanencia de un régimen semi-dictatorial durante toda la década de los noventa. Habrá que esperar hasta la caída del fujimorismo en el año 2001 para que el tema de la emigración asuma el protagonismo político que se merece (Berg y Tamagno, 2006).

Este breve recuento sobre los inicios del nuevo papel de los estados latinoamericanos con sus diásporas enfatiza la importancia del contexto histórico, político y migratorio para entender cómo surgen y se institucionalizan las relaciones. Las nuevas circunstancias que se dan ya en el siglo XXI determinan asimismo las acciones que en adelante van a emprender los diferentes gobiernos. En el caso de Colombia, la existencia y agravación del conflicto armado, así como de la violencia social y la polarización ideológica y política del país, unido a la creciente importancia de las

remesas de los migrantes y al papel político que estos tradicionalmente han ejercido (principalmente como denuncia de la situación de violencia y abuso de los derechos humanos, por parte de los exiliados políticos), ha determinado el derrotero que estas estrategias de vinculación 'desde arriba' han ido tomando. Esto ayuda a explicar el surgimiento de ambiciosos programas estatales como 'Colombia Nos Une' (2002), o incluso iniciativas privadas como 'Conexión Colombia' (2003), destinados a vincular a la diáspora, donde el énfasis principal está en fomentar su vertiente más filantrópica y una imagen más positiva del país en el exterior en el ámbito político.

En el caso uruguayo, con la entrada de un nuevo gobierno de izquierdas en 2005, se empieza a pensar en la forma de crear vínculos más amplios e institucionalizados con la diáspora, no solamente dirigidos a los migrantes cualificados, sino buscando alcanzar al grueso de la migración, con proyectos como 'Departamento 20: la patria peregrina'. Este nuevo proyecto busca, no ya promover el retorno, ni exclusivamente la contribución de los migrantes al país de origen, sino facilitar de forma más ambiciosa el ejercicio de la ciudadanía en un territorio ampliado (importante aspecto en el caso uruguayo, donde los migrantes aun no poseen el derecho al voto desde el exterior, ver abajo). Finalmente, en el caso de Perú, el acento principal de las iniciativas de estado más recientes ha estado, no sólo en el plano simbólico, con la creación de la expresión 'El Quinto Suyo' (la Quinta Provincia) para denominar a la diáspora de una manera incluyente (como en el caso de Uruguay), sino también principalmente en la promoción de la inversión de los migrantes en el país de origen y en la formulación de algunos cambios burocráticos designados a mejorar la protección de los migrantes en el exterior y su participación en los órganos consultivos (Berg y Tamagno, 2006).

En lo que sigue se pasará revista a los ámbitos principales de actuación política transnacional de los estados aquí considerados con sus diásporas, discutiendo el origen de las distintas medidas, su funcionalidad, sus actuales y previsibles consecuencias y los límites y retos a los que se hallan abocadas, atendiendo a los intereses de los propios migrantes y al contexto interno e internacional.

La extensión de derechos políticos y emergencia de una ciudadanía transnacional

La consecución de la doble ciudadanía

Un primer aspecto que establece el marco del disfrute de derechos políticos formales dentro y fuera de un estado-nación particular es el reconocimiento de una nacionalidad, una ciudadanía “de jure” con garantía al menos de pertenencia a una patria. Muchos estudios han señalado cómo la posibilidad de ostentar una doble nacionalidad es una conquista reciente para muchos migrantes latinoamericanos establecidos en los Estados Unidos, fruto de las modificaciones a las legislaciones de sus respectivos países, que no a la de los Estados Unidos. Levitt y la Dehesa (2003) aluden a que durante la década de los años noventa, y en algunos casos incluso antes, casi todos los países latinoamericanos habían aprobado leyes que permitían el mantenimiento de la nacionalidad de origen en caso de adquirir otra más. Este derecho, por ejemplo, se le otorgó a los colombianos en la constitución de 1991 y a los peruanos en la reforma constitucional de 1995, mientras que Uruguay reconoce formalmente la doble nacionalidad en la constitución de 1967. Estas iniciativas se habrían puesto en marcha, por un lado, en respuesta a la demanda de ciudadanos que enfrentaban dificultades para viajar, comerciar y gestionar documentos cuando presentaban un pasaporte extranjero ante las oficinas de sus países. Por otro lado, obedecían a una estrategia de los países emisores de promover el asentamiento definitivo de estos migrantes en los países de acogida adquiriendo esta segunda nacionalidad. Los niveles de adquisición de la nacionalidad estadounidense entre la población latina venía siendo muy baja (Jones-Correa, 2001). Se pensaba que al mejorar su situación socio-económica por la adquisición de un estatus jurídico completo y estable, el flujo de remesas se mantendría y aumentaría la influencia política en el país de acogida, para actuar como lobby en los asuntos de interés para el país de origen.

Una situación bien diferente hallamos en el contexto de las migraciones latinoamericanas a España, ya que muchos países latinoamericanos tienen suscritos convenios de doble nacionalidad con España desde décadas atrás, incluso mucho antes de que comenzaran las migraciones masivas de los años noventa. De los tres casos aquí considerados, sólo Uruguay no posee a la fecha un convenio de doble nacionalidad con España, aunque la ley uruguaya asegura la no-pérdida de la nacionalidad en caso de

adquisición de una nueva. El caso uruguayo es por lo demás particular, dado que muchos uruguayos llegados a España lo han hecho portando un pasaporte español en reconocimiento a su descendencia española de segunda y tercera generación. En el caso de Perú y Colombia, habida cuenta la existencia de convenios de doble nacionalidad suscritos en 1959 y 1980 respectivamente y la relativa rapidez con que se puede solicitar la nacionalidad española una vez obtenida la residencia legal en España¹⁰, muchos migrantes del Perú y de Colombia han optado por la adquisición de la nacionalidad española pocos años después de migrar con las garantías de mantener sus derechos de nacionalidad respecto a sus países de origen. Estas disposiciones de las que se benefician quienes se establecen en España a partir de la década de los setenta y ochenta y sobre todo después con el aumento del flujo migratorio hacia el Viejo Continente, fueron concebidas inicialmente como medidas favorables a determinados grupos, ya que, por un lado, datan de un periodo de la historia en que la presencia de emigrantes españoles en América Latina era más notoria y numerosa¹¹. Por otro lado, la aprobación de tales convenios pudo resultar de los intereses de las elites políticas y comerciales (así como de estudiantes, intelectuales y de quienes se casan con españoles) procedentes de los países latinoamericanos. Finalmente, como se mencionó más arriba, los gobiernos habrían observado la conveniencia tanto en términos políticos como económicos de que sus emigrantes adquirieran la nacionalidad del país de nueva residencia.

El derecho al voto desde el exterior

En cuanto a la posibilidad de participar en elecciones presidenciales, los ciudadanos de Colombia y Perú, a diferencia otra vez de los de Uruguay, ostentan el derecho al voto desde el exterior desde hace tiempo: Colombia desde 1961 y Perú desde 1979. Estos son dos de los tres países latinoamericanos que primero otorgaron este derecho, junto con Brazil en 1965 (Calderon Chelius, 2003). La temprana inclusión de estos emigrantes en los censos electorales se explica por el contexto histórico-político de los dos países. En

¹⁰ El requisito es de una residencia previa y continuada de dos años o de un año en caso de matrimonio con español/a – según se aplica a todos los nacionales de países iberoamericanos, guineanos, filipinos y sefardíes.

¹¹ Resulta interesante comprobar cómo medidas pensadas para uno de los dos países son reclamadas posteriormente cuando la situación se revierte. Así, un antiguo tratado (Tratado de Paz, Reconocimiento y Amistad, 1870) que había entre España y Uruguay, en principio para beneficiar a los españoles allí afincados, está siendo resucitado por los uruguayos ahora para su beneficio (Moraes Mena, 2005).

Colombia la aplicación de este derecho coincide con la inauguración del Frente Nacional¹² y fue sobre todo una medida orientada a salvaguardar los derechos políticos de las elites de los dos partidos tradicionales que se habían tenido que exiliar. De manera similar, en Perú este derecho se incluye en la Constitución de 1979, cuando se organiza una nueva asamblea constituyente de la que saldrá el primer gobierno democrático de la nueva era política peruana, tras diez años de dictadura militar (1968-1978). Se trata de un periodo de gran ampliación de los derechos civiles, puesto que con esta nueva constitución es en realidad la primera vez que se oficializa el sufragio universal (sin excluir a los analfabetos).

Por el contrario, Uruguay, al igual que no mantiene un convenio de doble nacionalidad con España, tampoco permite el voto de los uruguayos desde el exterior. Situación que no refleja el hecho de que la demanda del voto desde el exterior ha sido una constante de la diáspora y que el partido actual en el gobierno ha considerado este tema también como una prioridad, elaborando un proyecto de ley de voto epistolar. Sin embargo recientemente, en octubre de 2007, el parlamento uruguayo cerró de nuevo las puertas a la extensión de los derechos de sufragio a los electores en el exterior, votando en contra de esta iniciativa (Moraes y Padilla, 2007). Desde los partidos políticos de la oposición, en primer lugar, prevalece una idea heredada del exilio de que todos los migrantes son de izquierdas y que, por tanto con la ampliación de este derecho se beneficiaría al partido en el gobierno. En segundo lugar, muchos dirigentes de esta oposición argumentan una cuestión moral: los que viven fuera del país no deberían tener derecho a decidir la suerte de los que viven dentro, ya que al no sufrir las consecuencias directas de un gobierno particular no deberían participar en su elección.

En adición a las cuestiones de orden moral y el coste político, otros factores que actúan de freno a las aspiraciones de los emigrantes son de orden económico y organizativo, como se ha discutido para el caso mexicano (Parra, 2005). Para los gobiernos colombiano y sobre todo peruano las elecciones en el exterior suponen en la actualidad un considerable desembolso económico y un notable esfuerzo de coordinación interna y de negociación con las autoridades de los países receptores¹³. Y es que, al mantenerse en

¹² Este fue un pacto político entre los dos partidos políticos principales, Liberales y Conservadores, para acabar con el gobierno militar de Rojas Pinilla y la violencia intra-partidista existente (La Violencia).

¹³ La situación es especialmente insostenible en el caso peruano, dado que en la legislación de este último país se establece no sólo el derecho sino la “obligatoriedad” del voto de todos los peruanos allá donde residan. Tras la “desastrosa” experiencia en el desarrollo de la primera vuelta de las elecciones

el tiempo y constituirse en una política de Estado, los derechos otorgados en el pasado a lo que se concebía como una minoría selecta pasan a ser disfrute de un conglomerado de individuos de toda condición social. Esto convierte el proceso electoral en una pesada carga para el erario, lo que desanima a algunos gobiernos a proponer o aumentar las facilidades para que los emigrantes voten y en otros casos (como el peruano o ecuatoriano) se opta por derogar la obligatoriedad de votar para los nacionales residentes en el exterior.

Ahora bien, ¿qué peso real tiene la participación electoral como principal forma de vinculación política entre los migrantes por nacionalidades? Comparando el caso de Perú con el de Colombia, es muy notoria la diferencia en porcentajes de voto. En las últimas elecciones celebradas en ambos países en 2006, mientras la abstención de los peruanos residentes en España se sitúa en el 32%, la abstención de los colombianos llega al 70%. El primer factor explicativo radica en la obligatoriedad del voto de los peruanos frente a su carácter opcional para colombianos, puesto que muchos peruanos si votan lo hacen por no recibir una penalización (según se desprende de diferentes estudios realizados, entre ellos, Escrivá y Santa Cruz, próximamente). En el caso colombiano además, las bajas tasas de participación electoral han sido utilizadas para mostrar la general apatía del electorado colombiano, más notoria en el caso de los migrantes en el exterior, que se explica en parte por la situación de conflicto y polarización en Colombia y por el hartazgo y la desconfianza que esto genera.¹⁴

Así, mientras unos reclaman el derecho a poder elegir si votar o no votar (en las elecciones de su país de origen al igual que en las elecciones del nuevo país de residencia, una vez obtenida la ciudadanía), otros reclaman el derecho siquiera a poder votar desde el exterior, como es el caso de los migrantes uruguayos. Cabe especular

peruanas de 2006 en España, debido a la incapacidad del personal consular y voluntarios para canalizar una verdadera masa de votantes en pocos y mal dispuestos lugares para la votación, queda patente que a no ser que se aumenten los recursos y se planifique el proceso con mayor precisión en conjunción con las autoridades locales, no se puede garantizar el normal desarrollo de comicios que involucren cada vez a un mayor número de ciudadanos (en torno a 40.000 estaban llamados a votar en el único colegio electoral de Madrid y otros 20.000 en el único colegio de Barcelona). Como ejemplo, a la hora de cerrar los colegios todavía quedaban personas apostadas en las largas colas que no pudieron votar a pesar de haber estado esperando su turno durante horas.

¹⁴ Sin embargo estas altas cifras de abstención habría que ponerlas en el contexto de: a) el posible descenso de la participación electoral frente a otras formas de participación política a escala global (Plotke, 1999), b) la alta abstención en Colombia en general, y c) el hecho de que las tasas de participación electoral desde el exterior suelen ser casi siempre bajas (ver Calderón Chelius, 2003; IDEA/IFE, 2007).

sobre qué pasará el día que se elimine la obligatoriedad del voto para unos (como está proponiendo el actual presidente peruano) y se instaure la posibilidad del voto en el exterior para otros (cuando un frente amplio del parlamento uruguayo deje de impedirlo). Habida cuenta de que la mayor o menor participación en elecciones presidenciales ha dependido no sólo de la coerción, sino también y en gran medida de las coyunturas políticas y de otros condicionantes, tal como se observa en otros países de la región, cualquier escenario de participación es posible. A manera de muestra señalar ya que, frente a la falta de posibilidades de expresión formal de las preferencias políticas, los migrantes uruguayos han sabido desarrollar otras vías para su inclusión. Un grupo de ellos protagonizó un episodio de especial impacto mediático en los últimos comicios celebrados en 2004, cuando unos 40.000 uruguayos residentes en el exterior viajaron a Uruguay para ejercer su derecho al voto. En opinión de los analistas, este hecho pudo haber contribuido a la ajustada victoria de la izquierda en la primera vuelta electoral, confirmando así para algunos la supuesta orientación político-ideológica izquierdista de la migración.

La lucha por la captación política de los connacionales en el exterior

La orientación político-ideológica (real/supuesta/potencial) de la diáspora ha tenido una importancia tan significativa en los vínculos que desde los países de origen se han promovido con sus connacionales en el exterior como otros aspectos más profusamente tratados, tales como el capital humano o social que ésta representa y las remesas monetarias. Esta orientación puede tener igualmente una importante influencia en el desarrollo de vínculos políticos en el futuro, dado que unos gobiernos u otros (y el resto de la clase política) intentarán promover ciertos tipos de participación política, o no promover ninguna participación, con los migrantes en el exterior, dependiendo de la opción política que estos representen.

Aunque las comunidades de migrantes no constituyan un electorado o sector ideológico homogéneo, se puede hablar de unos apoyos políticos mayoritarios sobre la base de los resultados de las últimas elecciones presidenciales. El episodio comentado anteriormente sobre el voto uruguayo del exterior (supuestamente de izquierdas) sirve de precedente. Por el contrario, tanto en el caso peruano (en primera vuelta) como colombiano, las elecciones de 2006 en el exterior estuvieron marcadas por el apoyo a la

'derecha' política, comportando un continuismo con el gobierno colombiano en curso y un toque de atención al gobierno peruano saliente y al entrante¹⁵.

Este apoyo mayoritario a las posturas de centro-derecha que también se ha observado en otros comicios como los ecuatorianos manifiesta, en algunos casos, un desencantamiento con los líderes que propugnan grandes reformas sociales, con actitudes populistas y anti-capitalistas, del pasado y el presente en la región (Fernández Barbadillo, 2006). Este desencantamiento estaría más exacerbado entre los migrantes (muchos de clase media) empujados fuera de la patria por las empeoradas condiciones económicas y sociales reinantes tras años de inestabilidad política y conflicto social y armado. En otro sentido, los análisis hablan de un proceso de desideologización entre los electores, que pasan a considerar como prioritaria la estabilidad del país por medio de programas económicos y sociales viables y no por su orientación. En consonancia con esta realidad, las iniciativas de vinculación de los emigrantes con sus países de origen consisten en programas con contenido más económico que social, enfatizando la contribución de los migrantes a la inversión, a la nivelación de la balanza de pago mediante la inyección de divisas que constituyen las remesas y a la promoción de las relaciones comerciales con los países del centro económico.

El peso electoral de los migrantes latinoamericanos en el exterior puede ser pequeño en muchos casos pero potencial y simbólicamente importante, como ha demostrado la acción de los grupos de exiliados. Lejos de sistemas políticos bipartidistas como el español (en la práctica) o estadounidense, cualquier grupo político hoy minoritario puede alzarse con una victoria en las elecciones generales en el futuro, gracias a los apoyos estratégicamente alcanzados dentro y fuera del país. Asimismo, el lobby político de grupos (re)constituidos y legitimados en el exterior no debe ser desestimado. En tercer pero no último lugar, cabe considerar la importancia de la conformación de una circunscripción electoral representativa de los residentes en el exterior en los

¹⁵ Con todo, resulta interesante que algunos grupos alternativos hayan acaparado apoyos significativos en el exterior, como el partido de izquierda colombiana de reciente creación, PDA, que surgió como principal fuerza de oposición, sobre todo desde la diáspora europea. Esto es un reflejo principalmente del trabajo que llevaron a cabo los exiliados colombianos de izquierda asentados en esta región, actividad dirigida a la lucha por los derechos humanos en Colombia y que a escala internacional ha ganado cierto peso (Bermúdez, 2008). Igualmente, aunque en mucha menor medida, el partido de la izquierda nacionalista peruana, PNP, cosechó apoyos principalmente entre los peruanos residentes en países de América Latina, que consideran al actual gobierno de un izquierdismo demasiado moderado y aliado a los tradicionales poderes de la costa y el criollismo (<http://www.partidonacionalistaperuano.com/ideario/docs/proyectonacionalista.pdf>).

parlamentos de los países latinoamericanos. Una medida de concesión política a los emigrantes ya adoptada en el caso colombiano¹⁶, en discusión y proceso de aprobación en el caso peruano y todavía sin discutir en el caso de los uruguayos residentes en el exterior, interesados primero que nada en acceder a la posibilidad de votar en elecciones presidenciales.

La representación política de los emigrantes en la circunscripción electoral que les corresponde o correspondería en el parlamento, es otro campo de lucha por la captación política de los connacionales en el exterior. Lucha que no se circunscribe únicamente a los partidos políticos sino que incluye a los migrantes que representan los destinos migratorios de mayor peso. De ahí que, crecientemente, la discusión sobre cómo encauzar la voluntad política de los emigrantes en Perú o en Colombia no se limite a obtener un escaño en el Parlamento en su representación, sino que esta discusión se amplía para lograr determinar no uno sino cuántos escaños deberían reservarse en proporción numérica y geográfica, según los principales destinos de la emigración y según el peso de esta población al sostenimiento económico del país de origen. En esta polémica confluyen los intereses de los migrantes en Europa que buscan una mayor representación frente a los de los afincados en los Estados Unidos, para que su voz, que es más reciente y por lo general queda oculta por el peso numérico e ideológico de la comunidad en EEUU, quede mejor representada. Este desencuentro por acrecentar / no aminorar el poder de los migrantes ubicados en diferentes contextos, junto con las reticencias propias de la clase política local que no desea compartir asiento con “foráneos”, ha bloqueado a la fecha algunos procesos, como ha sido reportado para el caso peruano y, aunque a otro nivel, también uruguayo.

Organización política en el exterior

Finalmente en este repaso, el análisis exhaustivo de las vinculaciones políticas entre los migrantes y sus estados de origen exige poner atención a las formas de organización y

¹⁶ Colombia es uno de los pocos países latinoamericanos que ofrece este derecho (desde la Constitución de 1991) que, unido al temprano reconocimiento de la opción por la doble nacionalidad y a la posibilidad de votar desde el exterior en elecciones legislativas (desde 1997) (al igual que cuando se otorgó este derecho al voto en las presidenciales), ha sido interpretado por algunos autores como un intento de aportar legitimidad a la democracia colombiana antes los problemas de violencia y polarización que sufre el país (Serrano Carrasco, 2003). Se podría decir, por lo tanto, que estos derechos son el resultado más de políticas “desde arriba” que de demandas “desde abajo”.

representación en el exterior y el papel que éstas desempeñan. Por una parte, la política de los países de origen trasciende las fronteras nacionales, no sólo a través de la organización periódica de comicios electorales, sino diariamente mediante la acción continuada de partidos, grupos y organismos del estado.

Embajadas y consulados han visto acrecentadas sus funciones en los últimos años, abandonando la idea del mero servicio público e incorporando el papel de dinamización y promoción de la comunidad. Los consulados son los organismos que han experimentado transformaciones más notorias en los últimos años. En adición a la mejora de sus recursos humanos (en número y capacitación) y de las infraestructuras destinadas a funcionarios y usuarios, cónsules y adjuntos (a solicitud de las nuevas Direcciones de Asuntos Consulares) han tomado las riendas de iniciativas encaminadas a: a) incrementar y difundir la información que se tiene sobre los migrantes y sus necesidades, b) aumentar los niveles de registro en el consulado y de votación desde el exterior así como de participación en los consejos consultivos, c) promover convenios con España y demás países que favorezcan la situación de los migrantes, d) difundir programas de inversión y apoyo a proyectos solidarios del país de origen entre los migrantes, e) mediar en los conflictos entre organizaciones de migrantes y entre migrantes e instituciones de la sociedad receptora, f) escuchar y atender las aspiraciones colectivas expresadas por líderes y representantes, etcétera. Muchas y a menudo complicadas tareas que se han encontrado con la barrera de comunidades divididas, servicios desbordados por el aumento constante de la población destinataria y recortes presupuestarios que no se ajustan al aumento en la gama de las funciones consulares. Los consulados, además, son vistos por muchos migrantes activos políticamente como organismos de control de sus actividades por parte de los gobiernos en el poder y, por consiguiente, despiertan la animadversión y el recelo de los no partidarios ni afiliados.

Otra realidad es la de los partidos políticos que se presentan a las elecciones de los estados latinoamericanos, desembarcando e instalando sus sucursales crecientemente en suelo extranjero. Unas veces para crecer allá donde no encuentran grandes oposiciones, otras veces para expandir sus ramificaciones del centro a las provincias, de las cuales la migración constituye una más. Aunque la celebración de elecciones supone el punto álgido de la aparición en escena de los partidos, sobre todo los partidos mejor

organizados han hallado otros cauces de presencia habitual e influencia, tales como los consejos consultivos y las organizaciones políticas del lugar de incorporación.

Evidentemente no todos los consejos consultivos discurren entre pugnas partidistas. Dependiendo de las características de cada comunidad, los consejos se han politizado en mayor o menor medida. Los consejos consultivos de los peruanos y colombianos en Londres, por ejemplo, no se han visto copados por miembros de partidos, sino que se han formado por personas independientes y destacadas de la comunidad, con un interés por incidir en las potencialidades de los programas de vinculación gubernamentales, en la promoción de sus connacionales y en la protección de sus derechos por parte de las autoridades del país de origen y de las del país receptor. Las áreas prioritarias a las que se han abocado son: la promoción educativa y cultural, con especial interés en la situación de los hijos de los migrantes, los procesos de regularización e integración y la promoción empresarial.

En otras experiencias de organización de consejos, allá donde las comunidades son más numerosas, la ocupación de los puestos por miembros de los partidos como estrategia para realizar una labor de oposición al gobierno en curso o, por el contrario, de apoyo táctico a sus acciones, en la práctica ha devenido en un freno para las aspiraciones de trabajar por el bien de la colectividad migrante, como han señalado Berg y Tamagno (2006) sobre la base del caso peruano en España y en los Estados Unidos. Como consecuencia de esta falta de operatividad, ex-miembros de los consejos consultivos y otros individuos de la colectividad altamente motivados, formaron recientemente en Madrid y Cataluña sendas Federación de Entidades de Peruanos, que a la fecha han conseguido grandes avances, gracias a lo que sus miembros denominan “despolitización” del aparato, en realidad, para pasar a hacer política fuera del partidismo.

En la migración uruguaya también se ha constituido recientemente el modelo de los consejos consultivos con resultados poco alentadores a la fecha. En este caso las dificultades no han venido dadas por la intromisión directa de los partidos, sino por la preexistencia de fuertes asociaciones en España, que temen perder su poder y legitimidad ante un nuevo organismo. Existen dudas razonables sobre si los Consejos logran captar la heterogeneidad de las diversas asociaciones y recelo porque se

conviertan en catapulta para las aspiraciones políticas de algunos individuos y determinadas orientaciones. Con todo, tanto en el caso peruano como en el uruguayo, la participación en estos consejos ha permitido una mayor toma de contacto entre miembros ubicados en diferentes países y con personas de la sociedad civil y política de origen. Estos contactos virtuales o en persona (durante la realización de reuniones mundiales o regionales, por ejemplo, de todos los consejos de Europa) hacen posible la articulación de intereses comunes y el fortalecimiento de redes transnacionales. La experiencia de organización de consejos consultivos en la diáspora colombiana es todavía muy incipiente. De todas maneras, es de suponer que el hecho de que estos se organicen y promocionen a iniciativa de los Consulados no atraerá a todos los migrantes, en especial no a los exiliados políticos.

Por otra parte, y al abrigo o independientemente de las organizaciones del estado de origen y de incorporación, existen asociaciones de migrantes que, por lo general, están más dirigidas a lo que Østergaard (2003a) llama “immigrant politics” (ver Cuadro 2), que a incidir en los países de origen de los migrantes. Estas asociaciones en España suelen tener una presencia local o regional, de manera que a imitación del modelo de funcionamiento político del país receptor, se mantienen limitadas relaciones entre, por ejemplo, las asociaciones de connacionales establecidas en Madrid con las establecidas en Cataluña (las dos regiones de mayor concentración de migración latinoamericana), con algunas excepciones (por ejemplo Aculco no solo tiene sedes en varias ciudades Españolas, sino también en Inglaterra, además de en Colombia). Habida cuenta que en cada una de estas regiones españolas predominan desde hace años diferentes partidos políticos y existen culturas políticas, sociales y organizativas sensiblemente distintas, estas diferencias afectan y separan las propias asociaciones de migrantes. Asociaciones que en mayor o menor medida reciben apoyos o se alían con grupos, partidos y facciones del contexto receptor, a la vez que se vinculan con determinadas prácticas políticas y organizativas del contexto emisor. Todo y su orientación principal hacia la realidad en donde se insertan, crecientemente ha resurgido el interés en estas asociaciones por incidir en los asuntos del país de origen a través del nuevo concepto de 'codesarrollo', promovido y financiado por instancias oficiales y ONGDs. Un ejemplo de ello es la red de asociaciones por el Codesarrollo (REDCODE), establecida en 2006, dentro de la cual se encuentran algunas de las más históricas como ARI-Perú o Aculco.

CONCLUSIONES

En esta comunicación se ha sostenido que las dinámicas de vinculación transnacional entre los estados latinoamericanos y sus diásporas se encuentran en pleno desarrollo y se ha dado repaso a algunas de ellas, en concreto las de contenido más político y mayor grado de formalización e institucionalización. También se ha sostenido que para entender el surgimiento de las medidas adoptadas por los estados y sus consecuencias es necesario revisar los contextos históricos en que fueron adoptadas y continuadas, las características de la diáspora (en términos de composición, orientación, grado de cohesión, etc.) y las inter-relaciones actuales entre migrantes, sociedad de origen y de incorporación.

Uno de los aspectos más llamativos revelados en esta revisión es que, al mantenerse en el tiempo y constituirse en una política de Estado, los derechos otorgados en el pasado a lo que se concebía como una minoría selecta pasan a ser disfrute de un conglomerado de individuos de toda condición social, comportando grandes retos a las instituciones. Ahora bien, una cosa son los derechos y otra las condiciones en que puede desarrollarse una verdadera ciudadanía política transnacional, dadas las actuales limitaciones presupuestarias, organizativas y divisiones dentro de determinados grupos.

Otra realidad observada es que, a través del aumento del intervencionismo estatal en los asuntos migratorios, tanto los estados de origen como de destino se presentan más y más inclinados a canalizar e institucionalizar las prácticas transnacionales de los migrantes, entre ellas especialmente sus expresiones políticas, lo cual no siempre es del agrado de los migrantes, ni conveniente si buscan mantener los espacios conquistados desde la 'clandestinidad' y la independencia. Este oportunismo de los gobiernos, partidos y facciones en disputa es evidente, no sólo en el caso de las democracias latinoamericanas sino también en el caso de recientes coyunturas políticas como la española, que tras décadas de ignorar a sus emigrantes, se vuelven hacia ellos cuando conviene asegurar una victoria por mínima diferencia y ganar réditos electoralistas.

En relación con lo anterior, señalar que un aspecto menos desarrollado en esta comunicación es la vinculación de las prácticas políticas de los migrantes

latinoamericanos con las sociedades de incorporación. En nuestro recorrido se ha observado que las aspiraciones políticas de los latinoamericanos en España también se canalizan a través de organizaciones de este país. Esta es una vía todavía incipiente pero de gran potencial de crecimiento, que se ve facilitada en gran medida en el caso español por la rapidez en la adquisición de la nacionalidad española y porque algunas autoridades locales ven con buenos ojos la incorporación de los foráneos a sus estructuras, antes que se enclaustran en estructuras de, o semejantes a las del, país de origen pero con domicilio en España (comentarios personales).

Por otro lado, la incorporación activa de los migrantes a un partido u organización (nativa o mixta) o a la sociedad general, puede resultar beneficiosa tanto para los propios migrantes como para las estructuras del país de origen y españolas. Aunque mayoritariamente los estudios sobre transnacionalismo y migración han acentuado su potencial transformador de las sociedades de origen, es evidente que estas transformaciones se producen también en el otro extremo. A modo de ejemplo, diversos estudios han remarcado el papel relevante que los exiliados de Uruguay, Argentina y Chile jugaron en el periodo de transición democrática en España (década de los setenta), papel que luego se revirtió en parte con el retorno de los exiliados tras el fin de las dictaduras sudamericanas. Pero además, si se analiza desde una perspectiva histórica, los procesos políticos de América Latina durante el siglo XX también estuvieron afectados por los acontecimientos en España y, más concretamente, por la influencia directa del exilio republicano tras la guerra civil española en la conformación de un pensamiento de izquierdas.

Teniendo en cuenta estos antecedentes y desde una visión global, el potencial transformador de las diásporas dentro del conjunto del campo político transnacional no debiera ser despreciado. Se requiere más investigación que arroje luz sobre la influencia de las diásporas en procesos concretos de pacificación, de profundización en la democratización y de conformación de ciudadanías transnacionales y transculturales.

Referencias

(2006) “Rethinking Immigration and Citizenship”. *Environment and Planning A*, 38(9).

Al-Ali, N. y Koser, K. (eds) (2002) New Approaches to Migration: Transnational Communities and the Transformation of Home. London and New York: Routledge.

Al-Ali, N., Black, R. y Koser, K. (2001) "The limits to 'Transnationalism': Bosnian and Eritrean Refugees in Europe as Emerging Transnational Communities". *Ethnic and Racial Studies*, 24(4): 578-600.

Bauböock, R. (2003) "Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism". *International Migration Review*, 37(3): 700-723.

Berg, Ulla y Tamagno, Carla (2006) "El Quinto Suyu from above and from below: state agency and transnational political practices among Peruvian migrants in the US and Europe", *Latino Studies*, 4: 258-281.

Bermúdez Torres, A. (2008) "Political Transnationalism, Gender and Peace-Building Among Colombian Migrants in the UK and Spain". PhD thesis, Queen Mary, University of London.

Bermúdez, A y Escrivá, A. (2007) "Los exiliados colombianos y peruanos en España. Una reflexión sobre el estudio de las migraciones políticas desde la ciencias sociales" comunicación presentada a las Jornadas sobre Exilios, Desexilios y Ciencias Sociales. Instituto Catalán de Antropología. Barcelona, 12-14 septiembre.

Bertrand, D. (1998) "Refugees and Migrants, Migrants and Refugees. An Ethnological Approach". *International Migration*, 36(1): 107-13.

Black, R. (2003) "Breaking the Convention: Researching the "Illegal" Migration of Refugees to Europe". *Antipode*, 35(1): 34-54.

Calderón Chelius, L. (ed) (2003) Votar en la Distancia: la Extensión de los Derechos Políticos a Migrantes, Experiencias Comparadas. México: Instituto Mora.

Castles, S. y Miller, M. J. (2003) The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World. Houndmills and London: Macmillan.

CEAR (2007) "La Situación de los Refugiados en España". Madrid: CEAR.

(2006) "Rethinking Immigration and Citizenship". *Environment and Planning A*, 38(9).

Escrivá, Angeles y Santa Cruz, Ursula (próximamente) "Migración, género y política. Las elecciones peruanas 2006 en el exterior", *Latin American Perspectives*.

Esteban, F.O. (2004) "Inmigración Iberoamericana en España (1985-2002). Un Análisis sobre su Evolución y su Composición". Ponencia presentada en el "X Encuentro de Latinoamericanistas. Identidad y Multiculturalidad: La Construcción de Espacios Iberoamericanos" (Salamanca, 13-14 Mayo).

Faist, T. (2000) "Transnationalization in International Migration: Implications for the Study of Citizenship and Culture". *Ethnic and Racial Studies*, 23(2): 189-222.

Fernández Barbadillo, P. (2006) "Los inmigrantes hispanos votan contra el populismo de izquierda", WP 1052, Grupo de Estudios Estratégicos (GEES).

Folke Frederiksen, B. y Nyberg Sørensen, N. (2002) "Beyond Home and Exile: Making Sense of Lives on the Move". *International Development Studies*. Occasional Paper, No.23, pp.5-14.

Gamlen, A. (2006) "Diaspora Engagement Policies: What are they, and what kind of states use them?". Working Paper, No.32. Compas, University of Oxford.

García Bedoya, L. (2005) Fluid Borders. Latino Power, Identity, and Politics in Los Angeles. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

González Gutierrez, C. (1999) "Promoviendo identidades: las relaciones del estado mexicano con las comunidades de origen mexicano en Estados Unidos" en Mummert, G. (ed) Fronteras Fragmentadas. México: El Colegio de Michoacán.

Guarnizo, L.E. (2006) "Migración, Globalización y Sociedad: Teorías y Tendencias en el siglo XX" en Ardila, G. (ed) Colombia: Migraciones, Transnacionalismo y Desplazamiento. Bogotá: CES.

Guarnizo, L.E. (2006a) "Las y los colombianos londinenses". Report prepared for the IOM.

Guarnizo, L.E., Portes, A. and Haller, W. (2003) "Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action Among Contemporary Migrants". *American Journal of Sociology*, 108(6): 1211-48.

IDEA/IFE (2007) "Voting from Abroad. The International IDEA Handbook".

IOM (2005) "World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration". Geneva: IOM [<http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=932>] (06/08/07).

Itzigsohn, J. (2000) "Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrants' Political Transnationalism". *International Migration Review* 34(4): 1126-1154.

Jones-Correa, M. (2001) "Under two flags: Dual nationality in Latin America and its consequences for the United States". *International Migration Review*, 3 (84): 34-67.

Jones-Correa, M. (1998) Between Two Nations. The Political Predicament of Latinos in New York City". Ithaca and London: Cornell University Press.

Kemp, A., Rajzman, R., Resnik, J. y Gesser, S.S. (2000) "Contesting the limits of political participation: Latinos and black African migrant workers in Israel". *Ethnic and Racial Studies*, 23(1): 94 - 119.

Kennedy, P. and Roudometof, V. (2002) "Transnationalism in a Global Age" en Kennedy, P. y Roudometof, V. (eds) Communities Across Borders. New Immigrants and Transnational Cultures. London and New York: Routledge.

Levitt, P. y de la Dehesa, R. (2003) "Transnational migration and the redefinition of the state: variations and explanations". *Ethnic and Racial Studies*, 26 (4): 587-611.

Levitt, P. y Jaworsky, B.N. (2007) "Transnational Migration Studies: Past Developments and Future Trends". *Annual Review of Sociology*, 33: 129-156.

Meyer, J.B et al. (1997) "Turning Brain Drain into Brain Gain: the Colombian Experience of the Diaspora Option". *Science, Technology & Society*, 2(2): 285-315.

McIlwaine, C. (2007) "From Local to Global to Transnational Civil Society: Reframing Development Perspectives of the Non-state sector". *Geography Compass*, 1(6): 1252-1281.

Mohan, G. (2006) "Embedded cosmopolitanism and the politics of obligation: The Ghanaian diaspora and development". *Environment and Planning A*, 38: 867-883.

Moraes Mena (2005) "Movilización Comunitaria y Políticas de Identidad: Análisis de la Migración Uruguaya en España desde una Perspectiva Transnacional". SLAS Conference (Derby, UK, 2005).

Moraes, N. y Padilla, B. (2007) "La Vinculación de los Estados Latinoamericanos con sus Diásporas: el Caso de Brasil y Uruguay", comunicación presentada al V Congreso Nacional sobre Inmigración. Valencia, marzo.

Nicholson, B. (2002) "Economic Migration and Asylum: A Case for Rethinking Immigration Policies". United Nations University and World Institute for Development Economics Research. Conference on Poverty, International Migration and Asylum. Helsinki, Finland.

Nuhoglu Soysal, Y. (2000) "Citizenship and Identity: Living in Diasporas in Post-war Europe?". *Ethnic and Racial Studies*, 23(1): 1-15.

Østergaard-Nielsen, E. (2003) "International Migration and Sending Countries: Key Issues and Themes" en Østergaard-Nielsen, E. (ed) International Migration and Sending Countries. Perceptions, Policies and Transnational Relations. Houndsmill and New York: Palgrave Macmillan.

Østergaard-Nielsen, E. (2003a) "The Politics of Migrants' Transnational Political Practices". *International Migration Review*, 37(3): 760-786.

Parra, José Francisco (2005) "El voto extraterritorial y la cámara de diputados de México (1994-2005)", *Migración y Desarrollo*, segundo semestre.

Pellegrino, A. (2004) "Migration from Latin America to Europe: Trends and Policy Challenges". *IOM Migration Research Series*, No.16.

Plotke, D. (1999) "Immigration and political incorporation in the contemporary United States" en Hirschman, Kasinitz y DeWind (eds) *The Handbook of International Migration. The American Experience*. New York; Russel Sage Foundation.

Portes, A. y Rumbaut, R.G. (2006) *Immigrant America. A Portrait*. (3rd edition). Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.

Portes, A., Escobar, C. and Walton Radford, A. (2006) "Organizaciones Transnacionales de Inmigrantes y Desarrollo: Un Estudio Comparativo". *Migración y Desarrollo* (Primer Semestre): 3-44.

Richmond, A.H. (2002) "Globalization: Implication for Immigrants and Refugees". *Ethnic and Racial Studies*, 25(5): 707-727.

Serrano-Carrasco, A.L. (2003) "Colombia, la Posibilidad de una Ciudadanía sin Fronteras" in Calderón Chelius, L. (ed) *Votar en la Distancia: la Extensión de los Derechos Políticos a Migranes, Experiencias Compartidas*. México: Instituto Mora.

Shain, Y. (2002a) "The Role of Diasporas in Conflict Perpetuation or Resolution", *SAIS Review*, 22(2).

Shain, Y. (2002b) "Peace as a Three-Level Game: The Role of Diasporas in Conflict Resolution" en Ambrosio, T. (ed) *Ethnic Identity Groups and U.S. Foreign Policy*. Westport: Praeger Publishers.

Shain, Y. (1999) *Marketing the American Creed Abroad: Diasporas in the U.S. and their Homelands*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shain, Y. (1994-95) "Ethnic Diasporas and U.S. Foreign Policy". *Political Science Quarterly*, 109(5): 811-841.

Sheffer, G. (2003) *Diaspora Politics. At Home Abroad*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sheffer, G. (1986) *Modern Diasporas in International Politics*. London and Sydney: Groom Helm.

Smith, G. (1999) "Transnational Politics and the Politics of the Russian Diaspora". *Ethnic and Racial Studies*, 22(3): 500-23.

Smith, R. C. (1999) "Reflexiones sobre migración, el estado y la construcción, durabilidad y novedad de la vida transnacional" en Mummert, G. (ed). *Fronteras fragmentadas*. México: El Colegio de Michoacán.

Smith, M.P. (2003) "Transnationalism, the State and the Extraterritorial Citizen". *Politics and Society*, 31 (4): 467-502.

Smith, M.P. and Guarnizo, L.E. (eds) (1998) *Transnationalism from Below*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.

Van Hear, N. (2003) "Refugee Diasporas, Remittances, Development and Conflict". *Migration Information Source*.
[www.migrationinformation.org/Feautre/print.cfm?ID=125] (6 March 2003).

Van Hear, N. (2002) "From 'Durable Solutions' to 'Transnational Relations': Home and Exile among Refugee Diasporas". CDR Working Paper 02.9. Copenhagen: Centre for Development Research.

Van Hear, N. (1998) *New Diasporas. The Mass Exodus, Dispersal and Regrouping of Migrant Communities*. London: UCL Press.

Vertovec, S. (2004) "Trends and Impacts of Migrant Transnationalism". WP-04-03, Compas, University of Oxford.

Vertovec, S. (2006) "Diasporas Good? Diasporas Bad?". Working Paper No.41, Compas, University of Oxford.

Vono de Vilhena, D. (2006) "Vinculación de los Emigrados Latinoamericanos y Caribeños con su País de Origen: Transnacionalismo y Políticas Públicas". Serie Población y Desarrollo, CELADE, División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile.

Vertovec, S. (1999) "Conceiving and Researching Transnationalism". *Ethnic and Racial Studies*, 22(2): 447-462.

Wahlbeck, Ö. (1998) "Transnationalism and Diasporas: The Kurdish Example". Paper Presented at the International Sociological Association XIV World Congress of Sociology, Montreal, Canada.

Yeoh, B.S.A. y Willies, K.D (eds) (2004) *State/Nation/Transnation. Perspectives in Transnationalism in the Asia-Pacific*. London and New York: Routledge.

Zlatko, S. (1999) Long-distance Nationalism: Diasporas, Homelands and Identities. Brookfield VT: Ashgate Publishing Co.

Zunzer, W. (2004) "Diaspora Communities and Civil Conflict Transformation". Berghof Occasional Paper No.26. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlin.