

# Transnacionalismo político brasileño. El papel de los emigrantes en la formulación de políticas migratorias.

Leonardo Cavalcanti y Tania Tonhati  
*Universidad de Brasilia y University of London*

## Resumen:

En el amplio espectro de las prácticas transnacionales de carácter político, el presente texto analiza las prácticas situadas en la esfera de los *Emigrant politics* (Ostergaard-Nielsen, 2009) que fueron protagonizadas por los emigrantes brasileños. En concreto, el texto examina dos aspectos de las actividades políticas transnacionales de los emigrantes. Por un lado, las diferentes formas de participación política que permitió la construcción de un diálogo permanente entre los emigrantes y las diversas estructuras del Estado brasileño en el sentido de mejorar las condiciones de vida de los emigrantes. Por otro lado, el impacto de las prácticas políticas en las acciones concretas del Estado para con los retornados. El texto se centra en la dinámica y en los factores estructurales y coyunturales que marcaron los escenarios de las diferentes acciones políticas de los emigrantes en el campo social transnacional y en la formulación de políticas migratorias.

## Palabras clave:

*Emigración, brasileños, participación política, prácticas transnacionales.*

## Introducción

En la literatura académica muchos son los análisis sobre políticas migratorias y marcos legislativos que orientan la gestión de los flujos migratorios y de los inmigrantes en el interior de los países (Freeman, 1995; Haus, 1999; Guiraudon, 2003; Castels, 2004; Ramírez, 2008; Hollifield, 2004;). Del mismo modo, hay una amplia literatura acerca de la perspectiva transnacional de las migraciones. Aunque la participación política de los inmigrantes ha sido un tema que ha merecido poco interés (Baubock, 2007), las prácticas transnacionales de carácter político viene despertando la atención de diferentes investigadores (Itzingsoh, 2000; Portes, Guarnizo y Landolt, 1999; Smith 2001; Goldring, 2002; Ostergaard-Nielsen, 2009). Hay un consenso en los diversos estudios sobre el entendimiento que las prácticas políticas realizadas en el campo social transnacional son polifacéticas, realizada por diferentes actores, niveles y distintas estructuras.

De acuerdo con Ostergaard-Nielsen (2009), las prácticas transnacionales de carácter político pueden ser sistematizadas en cuatro vertientes: 1) *Immigrant politics*, destinadas a mejorar la situación de los inmigrantes en el país de destino; 2) *Emigrant politics*, caracterizada por el diálogo entre los emigrantes y las diversas estructuras del Estado Nación de origen en el sentido de mejorar las condiciones de vida de los emigrantes; 3) *Homeland politics*, acciones políticas que tiene como objetivos actuar en la política interna, sea desde la oposición o en la política exterior del país de origen; 4) *local-local politics*, caracterizada por intentar incrementar las condiciones de vida de pueblos o ciudades específicas, como por ejemplo los proyectos de ciudades hermanas. Esta clasificación propuesta por la autora no se caracteriza por iniciativas aisladas que no dialogan con otras acciones. Por el contrario, están interrelacionadas y se complementan en muchos sentidos. Por otro lado, de acuerdo con Escrivá (2004) en el campo político transnacional es posible mapear los potenciales actores de la siguiente forma: 1) Migrantes y sus

contrapartes; 2) Asociaciones de migrantes; 3) Organizaciones de la sociedad civil (ONG, iglesias, sindicatos, etc.); 4) Partidos políticos; 5) Estados de Origen y de Destino.

En el amplio espectro de prácticas transnacional de carácter político, este artículo analiza las prácticas situadas en la esfera de los *Emigrant politics* que fueron protagonizadas por los emigrantes brasileños y que permitió construir un diálogo permanente entre los brasileños en el extranjero y las diversas estructuras del Estado origen en el sentido de mejorar las condiciones de vida de los emigrantes y de los retornados. El texto se centra en la dinámica y en los factores estructurales y coyunturales que marcaron los escenarios de las diferentes acciones políticas de los emigrantes en el campo social transnacional.

La perspectiva transnacional de las migraciones, con su capacidad crítica del nacionalismo metodológico y epistemológico dominante, emerge en el ámbito de las ciencias sociales con una capacidad singular de aprehender los vínculos y las prácticas económicas, sociales, culturales y políticas, que establecen los inmigrantes con sus familiares en sus sociedades de origen. La existencia de estos vínculos constituye una variable crucial a la hora de comprender y analizar las migraciones contemporáneas, su fortaleza, su influencia y su impacto. Es lo que autoras como Basch, Glick Schiller y Szanton Blanc (1998) han denominado "campo social transnacional". Así, de acuerdo con Glick Schiller "los campos sociales transnacionales no son referencias metafóricas a experiencias alteradas del espacio; comprenden relaciones y transacciones sociales observables" (Glick Schiller, 2003: 107). Es en este espacio social donde se dan - a través de las fronteras nacionales -, "los potentes e intensos flujos en evolución de personas, bienes, ideas y símbolos" (Faist 2000:2).

Las prácticas transnacionales de los migrantes contemporáneos están inmersas en los sistemas de vínculos, interacciones, intercambios y movibilidades existentes. Los migrantes no son ya uni o bidireccionales, desde un punto de origen a otro de destino (y/o retorno); sino que son cir-

culares o poliédricos, en todas direcciones, en el espacio. Todos estos flujos, por sus diferenciados alcances e impactos, pueden ser considerados “globales”. Por otra parte, la conformación de algunos movimientos, prácticas sociales, políticas, económicas, culturales; tránsito de ideas y objetos, por medio de los cuales los migrantes forjan espacios sociales en más de un Estado-Nación, son definidas como “transnacionales” en vez de “globales” (Parella y Cavalcanti, 2009; Guarnizo, 2003).

El estudio de la transnacionalidad en la investigación sobre migraciones internacionales ha generado amplios debates a lo largo de la década de los noventa hasta la actualidad. Existe cada vez más consenso entre los investigadores a la hora de reconocer que algunos migrantes y sus descendientes están fuertemente influenciados por sus continuos vínculos con sus países de origen o por redes sociales que sobrepasan las fronteras nacionales. Los campos transnacionales tienen, sin lugar a dudas, diferentes impactos, como por ejemplo, la conformación de identidades y sentimientos de pertenencia, de género y las relaciones familiares, las prácticas económicas, los procesos de movilidad social, las actividades religiosas, los mercados de trabajo, las percepciones e imágenes sobre el hecho migratorio, el asociacionismo y la participación política, entre otros (Parella y Cavalcanti, 2009).

El presente trabajo analiza los impactos políticos del campo social transnacional construido entre los emigrantes y el Estado brasileño. La primera parte del texto, aborda las principales características del fenómeno migratorio brasileño, a partir de un análisis sociohistórico. El segundo apartado describe el contexto y perfil de la emigración. En la tercera parte, se presenta las prácticas y logros de las reivindicaciones de los emigrantes en el campo social transnacional, así como la coyuntura que influyó en la participación política. Por último, examinaremos las políticas para los retornados, a partir del transnacionalismo político de los emigrantes.

## Aspectos sociohistóricos del fenómeno migratorio brasileño

De acuerdo con Massey (1999), la historia moderna de las migraciones internacionales se dividen en cuatro períodos: mercantil, durante los siglos XV-XVIII; era industrial, en los inicios del siglo XIX; ralentización de las migraciones, durante el período entre y postguerras mundiales (1914-1960); y por último las migraciones en la era postindustrial (1960 hasta finales del siglo XX). A lo largo de la historia moderna de las migraciones en Brasil, se concretizaron diferentes políticas migratorias que permitieron la construcción de campos sociales transnacionales.

Durante la época de las llamadas “grandes migraciones europeas”, en los siglos XIX y XX, Brasil se erige como importante país de destino de miles de personas. En el siglo XIX, con la revolución industrial, el éxodo rural, y el siglo XX con las guerras mundiales y los grandes cambios económicos y políticos, Europa y Asia pasan por un momento de intensa emigración o movilización de la población, por lo que un gran número de personas dejan sus países en busca de mejores condiciones de supervivencia. Brasil acoge un volumen significativo de dichos inmigrantes que se incorporan como trabajadores libres, sustituyendo a los esclavos en los cultivos del café (Bassanezi, 1995).

En este período de la historia moderna de las migraciones los flujos migratorios se daban básicamente a través de movimientos Norte-Sur o Norte-Norte. Estas corrientes migratorias, conocidas como “migraciones masivas” o “época de las grandes migraciones” tuvieron un importante impacto en América del Sur y del Norte, tanto en números absolutos, como en términos relativos. Se estima que sólo en el periodo entre 1880 y 1930, Argentina, Estados Unidos, Canadá, Brasil y otros países de la región recibieron más de 20 millones de inmigrantes, la mayoría de ellas procedentes de Europa (Domenech, 2014).

En el caso específico de Brasil, los motivos para la llegada de tantos trabajadores tienen que ver con facto-

res tanto coyunturales, como coyunturales en Europa y en Brasil. En Europa, los cambios sociodemográficos de la población europea, la expansión del capitalismo y la mecanización de las actividades agrícolas sin duda determinan la salida de muchas personas de varias regiones europeas. La migración oceánica era vista como una alternativa para solucionar este contexto socioeconómico. El desarrollo y los bajos costes del transporte marítimo facilitan una migración oceánica.

De acuerdo con Seyferth (2008) el evento histórico que marca la llegada de inmigrantes al país es la apertura de los puertos en 1808 y la instalación de la primera colonia de extranjeros en la ciudad de Nova Friburgo en Rio de Janeiro en el año de 1819, formada mayoritariamente por nacionales de Suiza (Seyferth, 2008).

Así, un número importante de trabajadores inmigrantes entraron en el país, especialmente durante los siglos XIX y XX.

TABLA 1: ENTRADA DE INMIGRANTES POR DÉCADAS

DÉCADA	NÚMERO DE INMIGRANTES
1861-1870	95.000
1871-1880	215.000
1881-1890	530.000
1891-1900	1.125.000
1901-1910	670.000
1911-1920	795.000
1921-1930	835.000

Fuente: Merrick y Graham (1981: 59)

En los primeros decretos legislativo destinados a regular la llegada de inmigrantes era evidente la tríade apertura-control-selectividad. Así el decreto 80 de 31/03/1824 afirmaba que era fundamental el país abrir los puertos para extranjeros, preferencialmente *“gente blanca, libre*

*e industriosa, tanto en las artes como en la agricultura*", en otras palabras, europeos. Así era definido el inmigrante imaginado que podría traer "civilización" y "progreso". Por lo tanto, de acuerdo con las autoridades de este período, los europeos podrían aportar inúmeras ventajas y conveniencias para el desarrollo del país. La población brasileña de la época compuesta de mestizo y negros era vista como de difícil encaje con las demandas del capitalismo, puesto que era necesario un ethos de responsabilidad, inteligencia, energía e iniciativa, propia de las poblaciones racialmente privilegiadas, como la "raza ariana" o la "caucasiana" (Azevedo, 2012).

Así, la llegada de inmigrantes europeos se contempla como la solución eficaz para las aspiraciones de los gobernantes y de la clase dominante de la época, pues no sólo permite resolver la falta de mano de obra de la emergente industria y en la agricultura —con la finalización de la esclavitud se necesitaba más mano de obra agrícola—, sino que también facilitaría el proceso de "blanqueamiento" de la población y la presencia de la "mano de obra civilizadora" o "trabajadores inteligentes blancos" que podrían mejorar las condiciones de desarrollo del país (Damatta, 1987).

Dos marcos normativos fueron determinante en la consolidación de esta política de control y selectividad a partir de un recorte racial. El decreto número 528, de 28 de junio de 1890 que en su artículo primero puntualiza las directrices de esta política basada en criterios biológicos, en que establece que la entrada en territorio nacional es libre para los "individuos válidos", "aptos para el trabajo" y "sin antecedentes criminales". Sin embargo, los "indígenas de Asia" o "negros de África", solo pueden ser admitidos en el país mediante una autorización del Congreso Nacional. El otro decreto está relacionado con la ocupación de la tierra. La ley nº 601 de 18 de septiembre de 1850 establece que los extranjeros pueden obtener la naturalización en el país después de vivir en la tierra por dos años, lo que beneficiaba a los europeos (Governo do Brasil, 1890).

Así mientras los europeos eran los deseables, los "indígenas de Asia", especialmente los chinos representados

como una civilización decadente permeada por el opio y los “negros de África” eran explícitamente los indeseables. De esta forma se dieron las condiciones propias para la inmigración europea. Primeramente vieron los del norte (suizo y alemanes) y posteriormente los “preferidos” formado por los europeos latinos: españoles, italianos y portugueses. Estos europeos latinos conformaban tres sustanciales criterios para las autoridades del recién creado Estado Brasileiro: blancos, católicos y hablaban lenguas latinas. Por lo tanto más asimilables a una idealizada *brasilidad*. Así estos europeos cumplían con los criterios biológicos, ya que las autoridades estaban preocupadas con la gran cantidad de negros en el país. Y con los principios sociológicos de asimilación de la lengua y cultura brasileña (Seyferth, 2008).

Si por un lado los europeos, especialmente los latinos eran los deseables, por otro lado, estaban los indeseables. Además de los africanos negros y los chinos había también otros extranjeros que se sumaban a la lista de los indeseables: personas con minusvalía física, enfermos mentales o los “subversivos” (anarquistas y transgresores de las leyes jurídicas y morales). Igualmente prostitutas y delincuentes (Feldman Bianco, 2014).

Estas preferencias biológicas e ideológicas se han convertido en las principales señas de la política migratoria de este período y como resultado los inmigrantes provenientes de sur de Europa aumentaron de forma exponencial. Para consolidar esta política, hasta aproximadamente 1930, existían subsidios del gobierno brasileño a los inmigrantes europeos, ya sea bajo la forma de ayudas para los pasajes o bien mediante la cesión de pequeñas parcelas de tierras para cultivo en el sur y sudeste del país (Bassanezi, 1995; Levy, 1974).

En la mitad del siglo XX, especialmente después del régimen del Estado Novo, en 1945, hubo un incremento en las políticas de asimilación de los inmigrantes, incluso prohibido escuelas o actividades culturales en otra lengua que no fuera el idioma oficial, el portugués. Así el Estado trataba de garantizar los ideales eugenistas, - presente en

el pensamiento científico europeo y estadounidense hasta primera mitad del siglo XX - para los que ya habían ingresado en el país y consolidar la política de flujos migratorios para futuros inmigrantes. De este modo el Estado trataba de imprimir la idealizada *brasilidad* a través de una política de asimilación para los ingresados en el país y, también, orientar los pedidos de visa, preferencialmente para las personas con requisitos “físicos y morales” aceptables (Seyferth, 2008; Koifman, 2012).

En síntesis, Brasil tuvo una política migratoria durante los siglos XIX y XX basada en la tríade, apertura-control-selección en que criterios biológicos y sociológicos fueron determinantes en la configuración del diseño de la política migratoria. Para los inmigrantes que ya estaban instalados en el país, la política era claramente de asimilación. A partir de la segunda mitad del siglo XX, hay una brusca reducción de las corrientes migratorias. La dictadura militar instala el régimen de excepción y empiezan los flujos emigratorios.

## Final del siglo XX y los diferentes procesos de emigración

Al final del siglo XX, en 1964 tiene lugar el golpe militar en Brasil. El gobierno dictatorial militar promulgó actos institucionales que abolían la constitución federal y permitía la suspensión de los derechos políticos. Las prisiones, la clandestinidad y el exilio, pasan a ser el destino de quienes eran contrarios al nuevo régimen. Personas destacadas de la vida política y cultural de Brasil fueron detenidas, exiladas y sometidas a torturas, con la condición de presos políticos; otros fueron asesinados (Gaspari, 2002).

Es durante el régimen de excepción que es promulgada la actual ley 6.815, de 1980, que todavía regula los derechos y deberes de los inmigrantes. Aunque alterada por la ley 6.964 de 1991, hubo pocos cambios y se mantuvo los mismos dispositivos que tiene como foco la idea de la seguridad nacional, dado el contexto dictatorial en

que el país vivía. En la dictadura y en plena guerra fría el extranjero era considerado una amenaza y por ello había que ser vigilado y controlado.

Es durante la dictadura militar que hay una brusca reducción de las corrientes migratorias hacia el país, y se registran niveles muy bajos de llegada de nuevos inmigrantes.

Por el contrario, se constata la progresiva salida de brasileños. De esta forma, si hasta la década de 1960, el país era un punto de destino para un gran número de europeos y asiáticos, constituyéndose en un país fuertemente influido por el fenómeno de la inmigración, a partir de la década de 1980, se dio un cambio de rumbo y empezó a caracterizarse por el proceso contrario<sup>1</sup>.

Es precisamente a partir de mediados de la década de los ochenta que los movimientos migratorios internacionales cambian de rumbo en Brasil. El mismo pasó a ser exportador de mano de obra y un significativo número de brasileños empezó a emigrar hacia otros países en busca de mejores oportunidades y condiciones de vida.

Esta nueva realidad constituye también una forma de denuncia a la crisis económica y social interna que había generado un aumento de la pobreza y de la desigualdad social. Se trata de la conocida "década perdida"<sup>2</sup> de 1980 que generó "pobres cada vez más pobres a costa de ricos cada vez más ricos." Así, en pocos años el país pasó a ser emisor de emigrantes.

En este nuevo contexto, Brasil entra en el marco de los países exportadores de mano de obra inmigrante. Es difícil definir el número exacto de emigrantes brasileños. Según el Ministerio de Relaciones exteriores, el número total varía entre dos a cuatro millones de personas. Se estima que

<sup>1</sup> Esto no significa decir que se estancaron los flujos migratorios. Aunque en números reducidos si comparados a principios del siglo XX, continuaron llegando inmigrantes de países fronterizos, como es el caso de los bolivianos analizados en el trabajo de Silva (1997).

<sup>2</sup> Expresión utilizada por los economistas y bastante conocida en América Latina para designar la década de 1980 como un período en que hubo un gran descenso de los indicadores económicos en diversos países. Véase Sales (1992).

actualmente los brasileños inmigrantes se encuentran dispersos en los siguientes destinos más representativos en el exterior: Estados Unidos, concentrados principalmente en las ciudades de Boston, Miami y Nueva York; Japón, sobre todo hijos y nietos de ex-inmigrantes japoneses que se marcharon a Brasil a inicios del siglo XX; Europa, especialmente en Italia, Portugal, Inglaterra y España; y en menor cantidad en otros países, como Suiza, Francia, Alemania, Bélgica y Holanda. Además de Canadá y Australia. Y en países de frontera, como Paraguay o Argentina.

El aumento de los flujos migratorios brasileños hacia otros países en la década de los años ochenta y los noventa, despertó la atención de un gran número de científicos sociales interesados en esta temática. De acuerdo con Sales (1995) el perfil de los emigrantes que empezaron en la década de 1980, era formado por “brasileños jóvenes, provenientes de la clase media, con nivel medio de escolaridad” (Sales, 1995: 8).

Los movimientos migratorios interiores e internacionales han sido constantes a lo largo de la historia de Brasil. A grande rasgos, hasta los años sesenta, aproximadamente, ha sido país de destino de europeos y asiáticos. Tras sucesivas crisis económicas, a partir de los años ochenta, son los brasileños y las brasileñas los que emigran hacia los Estados Unidos de América, Europa y Japón. En la actualidad, el crecimiento y desarrollo económico y social del país se traduce también en movimientos migratorios en ambas direcciones. Brasil es tanto emisor como receptor de población migrante. Además de movimientos de circularidad.

## Las reivindicaciones y logros políticos en el campo social transnacional

La emigración brasileña era constituida, en grande parte, por emigrantes con una formación media y superior, algunos con capital político. Este perfil socioeconómico permi-

tió que los emigrantes desarrollasen diferentes iniciativas políticas en el campo social transnacional entre Brasil y sus respectivos países de destino en el sentido de defensa de los derechos de los migrantes. De acuerdo con Feldman-Bianco (2010), hay una relación intrínseca entre las movilizaciones de los brasileños en el extranjero con las políticas restrictivas de Estados Unidos y Europa hacia los inmigrantes. Incrementadas con crecientes deportaciones de indocumentados, prisiones, muertes y otras atrocidades.

Por un lado, en la Europa del Schengen se consolida la idea de la fortaleza europea, con el aumento de políticas que desde las instancias comunitarias se promueven con respecto a impedir o limitar los movimientos migratorios. La llegada, movilidad e instalación de migrantes procedentes de países del sur global es constantemente (re)presentada de modo miserabilista y etnicista, como si estos fueran extranjeros, extraños y extemporáneos o atrasados, es decir, como una figura de la carencia y de la diferencia cultural, como una figura de la alteridad. Incluso de la alteridad radical (Santamaría y Cavalcanti, 2006).

Además de una serie de discursos políticos, mediáticos y legislativo en el que se concibe a los migrantes en tanto que "extracomunitarios" por definición, y en el que mediante la recurrente asociación de los migrantes a un sinfín de problemas y necesidades sociales, su presencia, instalación y movilidad geográfica y social son (re)presentadas como un grave problema o una grave amenaza social, que adquiere dimensiones europeas y cuyo origen radicaría en su gran afluencia, su excesiva presencia o concentración y, especialmente, en su lejanía cultural. Así los inmigrantes brasileños que tenía un capital político o de clase encontraban en Europa una situación de discriminación y reaccionaban frente a eso.

Por otro lado, en el contexto americano y muy especialmente después del 11 de septiembre, la asociación de la inmigración como una amenaza social dan lugar a acciones más restrictivas hacia los inmigrantes y con la imposición de medidas cada vez más duras para limitar o frenar la inmigración. Además de un impacto en la vida de

los inmigrantes, especialmente en sus vidas cotidianas y en el derecho a la ciudad, en el sentido utilizado por Lefebvre (1981).

Esta construcción sociopolítica y cognitiva del “inmigrante”, tanto en Europa, como en Estados Unidos, como un problema y/o una amenaza, que *alteriza* a los migrantes haciendo de ellos una figura —por no decir la figura fundamental— de la alteridad. Este pensamiento de Estado sobre la inmigración, por hacer eco de una expresión de Sayad (2000), tiene implicaciones o efectos simbólicos y políticos sumamente importantes y muy en particular para el ejercicio de la ciudadanía, tanto de los migrantes como de los denominados autóctonos.

Una serie de eventos ocurridos con los inmigrantes brasileños, tanto en el contexto americano, como en el europeo, fueron determinantes para desencadenar de forma reactiva una serie de movilizaciones por parte de los inmigrantes brasileños y materializar reivindicaciones políticas dentro del campo social transnacional. En la tabla 2 sintetizamos algunos de los eventos de gran repercusión mediática que provocaron reacciones de la comunidad brasileña en el extranjero y de las autoridades.

Todos estos eventos que tuvieron enorme repercusiones mediáticas hacían que los emigrantes brasileños, especialmente aquellos con capital político, reaccionaran de forma organizada en el sentido de establecer vínculos políticos con el Estado brasileño. En un mundo marcado por interdependencias y conexiones globales (Baumman, 2001), los emigrantes también se articularon en diferentes continentes en agendas puntuales, pero que tenía objetivos globales. Todos con el mismo objetivo: imprimir una agenda de defensa de los emigrantes.

Así, los inmigrantes brasileños apoyados en Brasil por partidos políticos, iglesias, academia, asociaciones de inmigrantes, entidades de defensa de los derechos humanos y centrales sindicales, organizaron una serie de acciones y documentos reivindicativos junto al Estado Brasileño en el sentido de poner el tema de la protección y respeto a los derechos de los migrantes en la agenda gubernamental.

TABLA 2. MOVILIZACIONES DE LOS INMIGRANTES BRASILEÑOS

Año	Lugar	Evento
1993	Lisboa	Once brasileños detenidos y deportados de Portugal
1993	Brasilia	Declaración del Embajador de Portugal en Brasil en una entrevista en el periódico "Jornal do Brasil", caracterizando los brasileños impedidos de entrar a Portugal de <i>vagabundos y mulatitas de minifaldas</i> .
1993	Lisboa	Declaración del entonces Primer Ministro Portugués, Cavaco e Silva, en el periódico <i>Folha de São Paulo</i> , que para justificar nuevas deportaciones de brasileños afirmó que "Portugal busca combatir la entrada de drogas, criminalidad y marginalidad, especialmente, 'disculpe que lo diga', los travestis"
2004	Texas	Declaraciones de Bush haciendo gala de sus políticas de control en la frontera con México y como prueba de ellos era la efectiva reducción de entrada de brasileños por la frontera mexicana.
2005	Londres	Asesinato del inmigrante brasileño Jean Charles de Menezes por la Scotland Yard en un metro de Londres, confundido por los policías con el terrorista Hamdi Adus Isaac (o "Hussain Osman").
2005	México DF	Presionado por el gobierno americano, México pasa a exigir visa de turista a brasileños
2006	Londres	Brasil pasa a ocupar los primeros puestos de nacionales impedidos de entrar en Reino Unido y repatriados desde el aeropuerto
2008	Madrid	Caso Barajas. Una estudiante brasileña, Patricia Camargo Magalhães, que realizaba una conexión en el aeropuerto de Barajas-Madrid con destino a Portugal para participar en un Congreso científico de física fue impedida de entrar en el espacio Schengen y repatriada después de pasar tres días en el aeropuerto español. Este caso tuvo grande repercusión mediática y llevó a un conflicto diplomático con un mayor aumento de repatriaciones de brasileños en España y españoles en Brasil.

Fuente: Elaboración propia.

En efecto, en estas dos últimas décadas, una serie de seminarios y encuentros fueron organizados en torno al tema de la protección de los derechos de los inmigrantes. De las diferentes reuniones, cuatro de ellas tuvieron grande impacto, por su carácter internacional y de representación. Denominados de Encuentro de la Comunidad Brasileña en el Extranjero, contaba con la participación de líderes comunitarios, inmigrantes, centrales sindicales, partidos políticos, representantes del gobierno, entre otros.

De estos encuentros han salido algunos documentos que fueron significativos en el combate a la discriminación de los inmigrantes y permitió consolidar una relación política entre los emigrantes y las autoridades brasileñas. Los documentos fueron titulados con el nombre de la ciudad dónde se realizaron estos encuentros: Documentos de Lisboa 2002; Boston 2005; Bruselas 2007 y Barcelona 2009. Eran demandas puntuales, pero globales y exigían, sobretudo, que los inmigrantes fuesen sujetos de derechos. Además de un conjunto de reivindicaciones al Estado brasileño para que la pauta de la inmigración ocupara las principales agendas de gobierno. En la tabla 3 apunta algunos de los logros de estas movilizaciones de los inmigrantes.

Así estas movilizaciones de los emigrantes han tenido diferentes impactos en la aproximación del Estado Brasileño con el tema de la inmigración. Además de consolidar y materializar en el campo social transnacional una serie de reivindicaciones políticas. En este sentido fue posible incorporar la agenda de los derechos de los inmigrantes en las acciones y discursos de las autoridades de Brasil.

TABLA 3. LOGROS DE LAS MOVILIZACIONES DE LOS INMIGRANTES BRASILEÑOS

**Logros**

Acuerdo Lula (2003). Acuerdo relativo a contratos de trabajo recíprocos para beneficiar a inmigrantes indocumentados de Brasil en Portugal y de Portugal en Brasil, promovido por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Emenda constitucional (2009). El movimiento *brasileirinhos apátridas* iniciado por un periodista brasileño radicado en Suiza ganó grande difusión en internet y finalmente consiguió a través de una emenda a la constitución derrocar la legislación de 1994 que prohibía el registro de hijos de brasileños en el consulado y que podría generar situación de apatridia para los hijos de los emigrantes.

Proyecto de Ley de Emenda constitucional n. 5 de 2005 del senador Cristovam Buarque para crear plazas de diputados y senadores que serían electos como representantes de los brasileños en el exterior. Sería el equivalente al 28º Estado de la Federación. Proyecto todavía pendiente de aprobación por el parlamento brasileño.

Comisión Parlamentar instaurada en el año 2005 en las cámaras legislativas de Brasil para garantizar el derecho de ciudadanía a los brasileños que viven en el extranjero.

Creación en el año 2006 de una subsecretaría en el Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty) específica sobre las comunidades brasileñas en el extranjero.

I Encuentro de los Brasileños en el Mundo en julio de 2008 en Rio de Janeiro en que el gobierno financió pasaje y hospedaje de representantes de las comunidades brasileñas en el extranjero.

Decreto presidencial 7.214/2010- Establece principios y directrices de la política gubernamental para los brasileños en el extranjero e instituye las *Conferências Brasileiros no Mundo – CBM* y crea el *Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior – CRBE*.

Fortalecimiento de los consejos de la ciudadanía con más participación y atención de los consulados con el tema migratorio. Expansión de los consulados itinerantes.

Propuesta a través de proyecto de ley 6655/2009 de transformar el Consejo Nacional de la inmigración de Brasil (CNIg) en Consejo Nacional de las Migraciones (CMIg) para atender a las demandas de los brasileños en el extranjero.

Creación de la Casa de trabajador brasileño en el extranjero por parte del Ministerio de Trabajo y de los llamados Puntos de Cultura para los brasileños en el extranjero por parte del Ministerio de la Cultura.

Acuerdos bilaterales para temas de pensión y jubilación ya firmados o en negociación con Alemania, Portugal, España, Italia, Luxemburgo, Grecia, Cabo Verde, Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay, Japón, Canadá y Colombia.

Fuente: Elaboración propia.

## Los programas de retorno a partir de la materialización del campo social transnacional

El retorno en el contexto de las migraciones contemporáneas viene siendo re-significado en el actual panorama de las llamadas migraciones internacionales. Se observa constantemente cómo ha tenido lugar un creciente reforzamiento de los lazos que unen a los migrantes con sus lugares de origen y de destino, fomentando la construcción de espacios sociales que traspasan las fronteras, no sólo geográficas sino culturales, sociales, políticas, religiosas, entre otras (Parella y Cavalcanti, 2009.)

Desde la perspectiva transnacional, retornar no representa una interrupción del proceso migratorio, sino que forma parte del mismo. Es más, mientras algunas personas migrantes deciden no regresar de forma definitiva, otras sí mantienen vínculos con los países de origen y protagonizan procesos de retorno o bien migraciones pendulares con retornos transitorios, contribuyendo así al desarrollo de los contextos de origen y destino (Martínez Pizarro, 2011).

Comprender el retorno a partir de la perspectiva transnacional de las migraciones, implica entenderlo más allá de un proceso inverso a la emigración. En el contexto actual es menester insistir en la idea que sostiene la imposibilidad de cualquier pretensión de pensar el retorno como un evento estático y definitivo, máxime si éste se inserta en campos sociales transnacionales. Así, el estudio de los distintos elementos que constituyen la temática del retorno en la actualidad, sólo puede ser entendido desde una perspectiva que lo comprenda inmerso en la dinámica de las relaciones, prácticas y experiencias en las que se entrelazan las sociedades de origen y de asentamiento (Parella y Cavalcanti, 2009).

Las reivindicaciones de los brasileños en el extranjero, además de permitir políticas específicas para las comunidades emigrantes, también propiciaron políticas de retorno a partir de una perspectiva transnacional. Así, el gobierno

brasileño—a través del Ministerio de Relaciones Exteriores— organizó y financió diferentes encuentros en Río de Janeiro con representantes de las comunidades brasileñas en el extranjero, con el fin de discutir tanto posibles acciones de asistencia a los brasileños residentes en el exterior, como también políticas de retorno para los brasileños que deciden regresar de forma permanente al país.

Como resultado de estos encuentros y con el fin de sistematizar todas las acciones posibles en torno a programas concretos de retorno, el Ministerio de Relaciones Exteriores, de forma articulada con otros órganos del gobierno federal, crea un conjunto de acciones con el objetivo de adaptar los diferentes programas y servicios sociales ya existentes en Brasil - en los ámbitos del trabajo, educación, salud y vivienda- para los brasileños retornados. En líneas generales, se pueden agrupar los principales programas de retorno en las acciones que se detallan en la tabla 4.

Todas estas iniciativas fueron concretizadas a partir de la participación política de los emigrantes y la consolidación de prácticas políticas transnacionales. Cabe destacar que las acciones, programas y planes de retorno llevados a cabo por las instituciones brasileñas no tienen todavía un impacto conocido (Siqueira, 2009). En líneas generales, se trata de programas completamente descentralizados y realizados en el ámbito de diferentes ministerios y agencias gubernamentales.

Todos estos programas, de orientación productivista o asistencialista, solo existen por la constante articulación de los emigrantes con el Estado brasileño. Aunque no se trate de una política de Estado como resultado de una política pública sistemática que pretenda la mejora colectiva de los ciudadanos retornados, es un importante avance. Si bien son programas asistenciales y orientados a solucionar de forma individual los riesgos de la experiencia migratoria, como es el caso de las personas víctimas de violencia (o del tráfico de personas), no se puede negar que todos estos programas son frutos de las constantes prácticas transnacionales de carácter político realizadas por los emigrantes brasileños.

TABLA 4. PROGRAMAS BRASILEÑOS DE RETORNO

Acción	Descripción	Destinatarios	Órgano responsable
Programas de microcréditos orientados a la economía productiva.	Ofrecer soporte técnico para la concesión de créditos orientados para negocios.	Migrantes que pretenden desarrollar un negocio.	Ministério do trabalho e emprego (MTE).
Apoyo a las familias originarias del campo.	Apoyar a los pequeños productores agrícolas (empresas familiares) (modernización de los métodos de cultivo y de gestión y la formación profesional.	Familias migrantes originarias de zonas agrícolas.	Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).
Soporte para pequeños y medios negocios.	Apoyar la iniciativa empresarial, ofreciendo incentivos para la creación de pequeñas empresas.	Migrantes con vocación empresarial.	Entidade privada de interesse público (SEBRAE).
Igualdad de género en el ámbito empresarial.	Facilitar el acceso a crédito de las mujeres migrantes para montar negocios.	Mujeres migrantes que pretenden montar un negocio.	Secretaria de políticas para as mulheres (SPM).
Trabajo y desarrollo de espíritu empresarial para las mujeres.	Facilitar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo - especialmente para las personas con bajos ingresos - mediante el apoyo a la iniciativa empresarial, el establecimiento de asociaciones y el acceso al microcrédito.	Mujeres con poco poder adquisitivo.	Secretaria de políticas para as mulheres (SPM).

<p>La construcción civil para las mujeres.</p>	<p>Proporcionar la formación profesional, creación de redes y el apoyo a la creación de empresas y cooperativas en el ámbito de la construcción civil.</p>	<p>Mujeres con pocos ingresos.</p>	<p>Secretaría de políticas para as mulheres (spm).</p>
<p>Artesanía, turismo y autonomía para las mujeres.</p>	<p>Ayudar a mujeres artesanas en el mercado de artesanías, al mismo tiempo que contribuye a preservar su identidad cultural, regional y proteger el medio ambiente. Se ha implementado en los estados de Tocantins, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Bahía y Mato Grosso do Sul.</p>	<p>Sus principales beneficiarios son mujeres artesanas con pocos ingresos y/o de origen indígena.</p>	<p>Secretaría de políticas para as mulheres (spm).</p>
<p>Programa "minha casa, minha vida" (mi casa, mi vida).</p>	<p>Financiar la compra de viviendas para familias retornadas de bajos ingresos, de tal manera que las cuotas mensuales no superen el 20% de los ingresos de la familia.</p>	<p>Migrantes que deseen obtener una vivienda.</p>	<p>Caixa Econômica Federal.</p>
<p>Atendimiento en las fronteras para los inmigrantes víctimas de tráfico.</p>	<p>Atender y ofrecer asistencia e información general para los migrantes que han sido víctimas de violencia, incluida la trata de personas.</p>	<p>Personas víctimas de cualquier forma de violencia.</p>	<p>Gobierno federal.</p>
<p>Servicios para lesbianas, gays, bisexuales y transexuales en situación de riesgo.</p>	<p>Proporcionar servicios sociales y psicológicos y orientación jurídica a las personas LGBT en situación de riesgo.</p>	<p>Personas LGBT en situación de riesgo.</p>	<p>Diferentes instituciones no gubernamentales repartidas por todo el país que reciben subvenciones estatales.</p>

Fuente: Ministério das Relações Exteriores de Brasil. Elaboración propia.

## Conclusiones

Es consenso en Brasil la dificultad de elaborar políticas migratorias con una ley pensada y aprobada en la dictadura militar. Es fundamental una nueva ley. Sin embargo, la nueva legislación - actualmente en debate en el parlamento brasileño - pronto estará superada por un fenómeno polifacético y que cambia constantemente, como es el caso de las migraciones actuales. Por ello es fundamental que el Estado abra un permanente canal de comunicación con los emigrantes brasileños en el extranjero y los inmigrantes en el país. Así será posible construir políticas migratorias acordes con la necesidad y reivindicaciones de los migrantes.

En el contexto actual no hay país que haya conseguido implementar una propuesta de políticas migratorias modelar. Como afirma Sayad (2001), toda política migratoria es una ausencia de política. Para el autor, todavía no existió el Maquiavelo de las políticas migratorias. En el caso de Brasil los retos son enormes. El país tiene la singularidad de que aproximadamente 27% de su territorio nacional es área de frontera con diez países de América del Sur. Por lo tanto, es fundamentalmente una política de gestión de los flujos migratorios (inmigración y emigración) plenamente armonizadas y dialogado con los países de la región.

Es cierto que la perspectiva transnacional de las migraciones es una herramienta analítica y los Estados tienen grandes limitaciones de proteger el interés de los emigrantes en los lugares de destino. Sin embargo, es menester crear articulaciones y constantes diálogos con las comunidades brasileñas en el extranjero a fin de acompañar sus luchas y reivindicaciones políticas. Para ello, no hay fórmulas ni recetas ya hechas. Sería un error tratar de copiar modelos de otras regiones del planeta. Es fundamental avanzar en una receta propia e intentar ampliar el contacto con las instancias gubernamentales de los lugares de destino.

De este modo, es fundamental construir políticas migratorias que tenga en cuenta la participación política de

los migrantes. Potencializar la formación del campo social transnacional en sus diferentes vertientes, contribuiría a consolidar la articulación de los migrantes como actores políticos. Además las políticas deben tratar la migración en su complejidad, multidimensionalidad e incluirla en todos los ámbitos de las distintas políticas públicas.

La agenda de los derechos de los inmigrantes que empezó con el movimiento de los emigrantes brasileños debe continuar como espina dorsal de las políticas migratorias. Esta perspectiva, combinada con políticas de retorno, contribuirá de forma decisiva a consolidar la inmigración como un activo para el desarrollo del país, no solo desde el punto de vista económico, pero también cultural, social e político.

## Bibliografía

Basch, L.; Glick, N. y C. Szanton, (1994) *Nations unbound: transnational projects postcolonial predicaments and deterritorialized nation-states*, Amsterdam, London, Gordon and Breach science publishers.

Cavalcanti, L. y S. Parella, (2012) "Entre las políticas de retorno y las prácticas transnacionales de los migrantes brasileños. Re-pensando el retorno desde una perspectiva transnacional" en *Crítica e Sociedade: revista de Cultura Política*, (2): 109 -124.

Cavalcanti, L., (2015) "Guisa de conclusão: características gerais, desafios e oportunidades da imigração no Brasil" in Cavalcanti, L.;Oliveira, A. y T. Tonhati *Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro. Ministério do Trabalho e Previdência Social*, Brasília.

Feldman-Bianco, B., (1997) *Globalização, nação e diáspora: incorporação de transmigrantes na criação de nações desterritorializadas*. Trabalho apresentado no Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira, CEMI -UNICAMP, Casa do Brasil de Lisboa.

Faist, T., (2000) *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Oxford: Oxford University Press.

Freeman, G., (1995) "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States" in *International Migration Review* 24(4):881-902.

Glick, N., (2003) "The Centrality of Ethnography in the Study of Transnational Migration: Seeing the Wetlands Instead of the Swamp" en Foner, N. (ed.), *America Arrivals*, Santa Fe (NM), School of American Research: 99-128.

Glick, N. et al., eds., (1992) *Toward a Transnational Perspective on Migration*, New York, New York Academy of Sciences.

Glick, N., y G. Fouron, (1999): "Terrains of blood and nation: Haitian transnational social fields" en *Ethnic and Racial Studies* 22(2): 340-366.

Governo do Brasil, (1850) *Lei No. 601, Dispõe sobre as terras devolutas do Império*. [Em linha] Brasil, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm) [Acesso em 15/11/2013]

Governo do Brasil, (1890) *Decreto No. 528, Regularisa o serviço da introdução e localização de imigrantes na Republica dos Estados Unidos do Brazil*. [Em linha] Brasil, disponível em: [http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=528&tipo\\_norma=DEC&data=18900628&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=528&tipo_norma=DEC&data=18900628&link=s) [Acesso em 15/11/2013]

Governo do Brasil, (1980) *Lei No. 6815 Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração*. [Em linha] Brasil, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm). [Acesso em 19/05/2014]

Guiraudon, V., (2003) "The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology. Approach" in *Journal of European Public Policy* 10(2):263-282.

Goldring, L., (2002) "The Mexican State and Transmigrant Organizations: Negotiating the boundaries of membership and participation in the Mexican Nation" in *Latin American Research Review*, 37 (3): 55-99.

Handerson, J., (2015) *As dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/Museu Nacional.

Haus, L., (1999) "Labor Unions and Immigration Policy in France" in *International Migration Review* 33(3):683-716.

Hollifield, J., (2004) "The Emerging Migration State" in *International Migration Review* 38(3):885-912.

Itzigsohn, J., (2000) "Immigration and the Boundaries of Citizenship: the institutions of immigrants Political Transnationalism" in *International Migration Review* 34 (4): 1126-1154.

Koifman, F., (2012) *Imigrante ideal: o Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Margolis, M., (1994) "Little Brazil: An Ethnography of Brazilian Immigrants" in *New York City*. Princeton: Princeton University Press.

Massey, D., (1998) Arango, J. *Worlds in motion*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

Massey, D. y K. Espinosa, (1997) "What's Driving Mexico-U.S. Migration? A Theoretical, Empirical and Policy Analysis" in *American Journal of Sociology*, 102 (4): 939-999.

Nunes, B. y L. Cavalcanti, (2014) "O imigrante e o direito à indiferença: algumas questões teóricas" in Santin, T. y T. Botega (Org.), *Vidas em trânsito: conhecer e refletir na perspectiva da mobilidade humana*. 1ed. Porto Alegre: EdUPUCRS, v.1: 135-159.

OECD, (2012) *International Migration Outlook*. Organisation for Economic Co-operation and Development.

Ostergaard-Nielsen, E., (2009) "La política a través de las fronteras: reflexiones sobre la dimensión transnacional de la participación política de los migrantes" in Escrivá, A.; Bermúdez, A. y N. Moraes (edits.), *Migración y participación política: Estados, organizaciones y migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional*. CSIC: Madrid, 17-41.

Parella, S. y L. Cavalcanti, (2009) "Aplicación de los campos sociales transnacionales en los estudios sobre migraciones" en Sole, C.; Cavalcanti, L. y S. Parella, *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI).

Pedone, C., (2006) *De L'Equador a Catalunya: El paper de la família i les xarxes migratòries*. Barcelona: Editorial Mediterrània.

Pedone, C., (2003) *Tu siempre jalas a los tuyos. Cadenas e rede migratorias de los ecuatorianos en España*. Tesis doctoral. Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Barcelona.

Pellegrino, A., (1996) *Migrantes latinoamericanos y caribeños: síntesis histórica y tendencias recientes*. Editorial CEPAL. CELADE. S.I.; UY.

Pellegrino, A., (2008) "La migración calificada en América Latina" in *Foreign Affairs*, 82:15-26.

Portes, A., (2003) "For the Second Generation, One Step at a Time" in Jacoby, T. (ed.), *Reinventing the Melting Pot*. New York: Basic Books: 125-136.

Portes, A., (2012) "Tensions that Make a Difference: Institutions, Interests, and the Immigrant Drive" in *Sociological Forum* 27: 563-78.

Portes, A.; Guarnizo, L. y P. Landolt, (1999) "The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research Field" in *Ethnic and Racial Studies*, n. 2.

Portes, A. y R. Rumbaut, (2006) *Immigrant America: a portrait*. University of California Press.

Sales, T., (1999) *Cenas do Brasil Migrante*. São Paulo: Boitempo Editorial.

Sales, T., (1999) *Brasileiros Longe de Casa*. São Paulo: Cortez Editora.

Sayad, A., (2001) *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: EDUSP.

Silva, S., (1997) *Costurando sonhos. Trajetória de um grupo de imigrantes Bolivianos em São Paulo*. São Paulo: Paulinas.

Sole, C.; Cavalcanti, L. y S. Parella, (2011) *La incorporación socioeconómica de la inmigración brasileña en España*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI).

Smith, R., (2001) "Comparing Local-Level Swedish and Mexican Transnational Life: An Essay in Historical Retrieval" in Pries, L. (ed.), *New Transnational Social Spaces: International Migration and Transnational Companies in the Early Twenty-First Century*, London, Routledge.

Suárez, L., (2007) *La perspectiva transnacional en los estudios migratorios. Génesis, der roteros, y surcos metodológicos*. In V congreso sobre la inmigración en España: migraciones y desarrollo humano (Valencia, marzo 2007).