

Estado: El preprint no ha sido enviado para publicación

El control de los inmigrantes y las legislaciones nacionales: la producción de la ilegalidad migrante en el Brasil y en Portugal

Igor José de Renó Machado

DOI: 10.1590/SciELOPreprints.1240

Este preprint fue presentado bajo las siguientes condiciones:

- Los autores declaran que son conscientes de que son los únicos responsables del contenido del preprint y que el depósito en SciELO Preprints no significa ningún compromiso por parte de SciELO, excepto su preservación y difusión.
- Los autores declaran que la investigación que dio origen al manuscrito siguió buenas prácticas éticas y que las aprobaciones necesarias de los comités de ética de investigación se describen en el manuscrito, cuando corresponda.
- Los autores declaran que se obtuvieron los términos necesarios del consentimiento libre e informado de los participantes o pacientes en la investigación y se describen en el manuscrito, cuando corresponde.
- Los autores declaran que la preparación del manuscrito siguió las normas éticas de comunicación científica.
- Los autores declaran que el manuscrito no fue depositado y/o previamente puesto a disposición en otro servidor de preprints.
- El autor que presenta declara que todos los autores responsables de la preparación del manuscrito están de acuerdo con este depósito.
- Los autores declaran que en el caso de que este manuscrito haya sido enviado previamente a una revista y esté siendo evaluado, han recibido el consentimiento de la revista para realizar el depósito en el servidor de SciELO Preprints.
- Los autores declaran que si el manuscrito se publicará en el servidor SciELO Preprints, estará disponible bajo licencia [Creative Commons CC-BY](#).
- El manuscrito depositado está en formato PDF.
- El autor que hace el envío declara que las contribuciones de todos los autores están incluidas en el manuscrito.
- Si el manuscrito está siendo revisado y publicado por una revista, los autores declaran que han recibido autorización de la revista para hacer este depósito.

Enviado en (AAAA-MM-DD): 2020-09-22

Postado en (AAAA-MM-DD): 2020-10-05

El control de los inmigrantes y las legislaciones nacionales: la producción de la ilegalidad migrante en el Brasil y en Portugal.

The control of immigrants and national laws: the production of migrant illegality in Brazil and Portugal.

Igor José de Reno Machado*

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7811-2641>

Declaro que não há conflito de interesses no manuscrito

Citar como: Machado, I. J. R. El control de los inmigrantes y las legislaciones nacionales: la producción de la ilegalidad migrante en el Brasil y en Portugal. In: XXX LASA Congress, 2012, San Francisco. XXX Lasa Congress, 2012 (con actualizaciones en 2020).

Abstract

This paper aims to contrast two ways of thinking about foreigners. These ways will be explained through the analysis of the legislation about foreigners in Portugal and Brazil.

* Professor Titular / Federal University of São Carlos, Brazil.

Resumen

Ese *paper* pretende contraponer dos formas de pensar los extranjeros, articulados a partir de legislaciones de control de extranjeros en Portugal y en el Brasil.

Introducción

Ese *paper* pretende contraponer dos formas de pensar los extranjeros, articulados a partir de legislaciones de control de extranjeros en Portugal y en el Brasil. El contraste es importante justamente por cuenta de la ambigua construcción de diferencias y semejanzas entre los dos países, envueltos en una larga historia colonial (Feldman-Bianco 2001). También por exponer estrategias distintas para tratar con la diversidad, puede ser una contribución para pensar en las consecuencias de determinadas perspectivas legislativas. Esa ambigüedad se ha evidenciado en esas piezas de reflexión sobre la alteridad, que son las legislaciones sobre los extranjeros. Veremos al final como la distinción entre brasileños y portugueses se expresa en los dos conjuntos de reglas producidas por los Estados. Antes compararé también el carácter de los conjuntos de legislaciones.

La enorme actividad legislativa portuguesa, en lo que concierne a la entrada, salida y permanencia de extranjeros, es un indicio claro de como la intensidad de los flujos han venido desafiando las convicciones de nacionalidad y destilado sentimientos de recelo y refracción. Tenemos una legislación en 1981, un período de estabilidad hasta 1998, cuando se inicia un período de agitación legislativa inédito. La ley es substituida en 1998, después es substancialmente alterada en 2001, 2003 y, por fin, nuevamente substituida en 2007 (Machado 2011).

El caso brasileño parece lo inverso: hay una vigencia en el país de la misma legislación desde 1981, no obstante haya sido considerablemente reparada, alterada y corregida. Ese proceso resulta en una línea con bifurcaciones y no en un conjunto: una única ley, alterada por otras leyes, reglamentada por decretos, exigencias y reglas. Presiones de grupos organizados de la sociedad civil han producido transformaciones, indicando mismo la necesidad de una nueva ley de inmigración, un nuevo Estatuto del Migrante. Tanto que hay una nueva legislación en discusión y un proyecto de ley en trámite por la cámara de diputados. La legislación brasileña de la cual tratamos es el Estatuto del Extranjero, ley nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 y el proyecto de ley 5655 de 2009¹.

El conjunto de legislaciones portuguesas

La legislación portuguesa se caracteriza, a lo largo de ese período, por la “discriminación positiva” dada a los inmigrantes de los PALOP y brasileños en el encuadramiento de esas leyes. La discriminación positiva fue anunciada en el decreto de 1998. Según ese decreto, en su artículo 85, los inmigrantes de los PALOP y brasileños tendrían derechos a la autorización de residencia permanente después de seis años de permanencia legal en Portugal, en cuanto los demás inmigrantes solamente podrían requerir ese derecho después de diez años de residencia en el país. En el decreto ley de 2001, el artículo 85 fue mantenido en la forma anterior, lo que significa que los hablantes de portugués continuarán con un privilegio. A ley de 2001 evidenciaba una discriminación positiva para los inmigrantes originarios del antiguo imperio colonial. El decreto de ley de 2003, reescribió el artículo 85, sin embargo, continuó a privilegiar inmigrantes de países de lengua oficial portuguesa.

1 Sin embargo, en 2017, se aprobó la nueva ley de migración en Brasil (Ley N ° 13.445 / 2017)(Machado 2019).

Un nuevo proceso de legislación extraordinaria tuvo lugar en 2004. Esta revisión de la legislación continuo explícitamente lusófona, en el camino de privilegiar las diferencias que “hacen sentido” de un punto de vista portugués. Sin embargo la ley de 2007 altero este estado de cosas: no hay más privilegios específicos a los “lusófonos” en términos de tiempo para la adquisición de estatutos más permanentes de residencia. Pero eso no significa que un cierto “espíritu de asemejamiento” no continúe siendo importante: un de los criterios para acceder a la residencia es el conocimiento de portugués básico, ya para acceder a la residencia de larga duración es necesario el conocimiento fluente del portugués.

La nueva ley no privilegia los lusófonos “ontológicos”, es decir, aquellos que nacieron en países donde la lengua oficial es el portugués. En las legislaciones anteriores, esos sujetos siempre podían buscar un tiempo de regularización más definitiva antes de los demás inmigrantes. Ahora todos tienen los mismos derechos a la legislación más estable, contando que conozcan el portugués. La condición para requerir una legalización más estable es el conocimiento de la lengua. Eso sería una forma de asemejamiento por la praxis, en contraposición a aquella ontológica (donde determinadas nacionalidades eran privilegiadas). El asemejamiento que se imagina es el proporcionado por un estado al cual se puede llegar por voluntad y fuerza de espíritu.

Vemos que hay una radicalización de un principio, al contrario de una mudanza general de perspectivas. Enfrente de una grande masa de “ilegales” para obtener estatutos más estables de permanencia, la opción del Estado es un asemejamiento espiritual: únicamente aquellos que asimilan la cultura portuguesa son más aceptables. Es el espíritu colonial avanzado más allá de la historia propia colonial: es como si continuase ahora una conquista en un nivel de identidad.

Podríamos decir que esas legislaciones son legislaciones de asemejamiento, fundamentadas en un rechazo constante a las alteridades no domesticables. La opción de las jerarquías es claramente una elección de asimilación, dando más facilidades y visibilidad a quien no es tan diferente. A posibilidad de dejar de lado las jerarquías coloniales en la estructuración de la nueva legislación es, por contradictorio que parezca, una radicalización del espíritu colonial, profundamente opuesto a la diferencia. Eso porque la contrariedad en relación a la diferencia se expresa en el deseo de una aportuguesamento espiritual, expresa técnicamente en la necesidad del dominio del idioma para alinear niveles más estables de legalización.

La legislación brasileña y sus bifurcaciones

La legislación brasileña era la misma entre 1981 y 2017, no obstante fue regulada con artificios periféricos, como a emisión de exigencias y reglamentaciones sobre ley. A ley ha sido remendada y reparada en sus características más evidentemente no humanistas. Ese es el caso, por ejemplo, de la principal “anomalía” del decreto de diciembre de 1981, aquella que trataba de las condiciones de salud exigidas al extranjero para entrar en el país y que exigía un “cuerpo saludable” para conceder acceso al inmigrante. Ese artículo daba un carácter higienista radical a la legislación, evidentemente lejos de cualquier consideración sobre los derechos humanos. Ese artículo 52 fue revocado únicamente en 1991, en el gobierno de Collor.

Como se observa, la legislación permaneció como un texto remendado aquí y allí, a la luz de las presiones políticas y de las inconveniencias que fueron quedando evidentes. Un texto que diferentemente de los varios textos portugueses, no interpreta una preocupación con la definición (por contraste) de lo que es lo “nacional”. La legislación brasileña no dialoga con ningún fantasma identitário: enfrenta el fantasma de la guerra fría.

Desplazada en el tiempo y en los temores, la preocupación principal de la legislación brasileña es evitar que agitadores políticos entren al país, que la “paz” cultural y social sea perturbada y que inmigrantes organicen asociaciones políticas

Vemos aquí una curiosa junción que convierte esa legislación especialmente comparable al conjunto de legislaciones portuguesas: en su artículo 107, esta quiere impedir la manifestación política contraria de aquella orden establecida por la dictadura militar. Sin embargo, esta curiosamente exime a los portugueses de ese peligro. Por una serie de consideraciones específicas entre brasileños y portugueses en las legislaciones de los dos países, veremos un enlazamiento muy denso de privilegios, reflexiones y distinciones. En el caso del artículo 107, en vigor hasta 2017, a los portugueses es facultada la posibilidad de que sean “comunistas”, en el límite.

Aquí podemos hacer dos reflexiones: una que piensa la relación entre Brasil y Portugal, próxima y ambigua al punto de permitirse que, “entre nosotros”, hasta la manifestación política crítica puede ser realizada. Otra relación es que esa es una preocupación esencialmente relacionada al período militar. Sin embargo, esto no es exactamente verdad, por algún motivo misterioso, el mismo artículo, reescrito permanece en la nueva propuesta de ley del estatuto del extranjero. El proyecto de ley de 2009, mantiene ese carácter policial de legislación anterior, así mismo como la excepción “ambigua” en relación a los portugueses.

Entre 1980 y 2010, surgen dos hechos nuevos en la política geoestratégica brasileña: el Mercosur e la CPLP (Comunidad de los países de lengua oficial portuguesa), la primera de ellas con efectos mucho más intensos que la segunda. La legislación brasileña viene lidiando con esas realidades, expresadas en acuerdos de migración fronterizas por ejemplo. Sin embargo la legislación actual no contempla ese nuevo fenómeno de forma

general. De esta manera el proyecto de ley 6566\2009 ya inscribe en sus reglas esas nuevas realidades: esta disminuye, para los inmigrantes de origen en el Mercosur, de 10 para 5 años la necesidad de residir en el Brasil para requerir la naturalización ordinaria.

Claro que una lectura crítica podría fácilmente decir que ese es un privilegio amargo: al final, actualmente, bastan 4 años de residencia constante para solicitar la naturalización y eso es para cualquier inmigrante. El nuevo proyecto de ley, en el sentido de las aspiraciones de los inmigrantes de volverse brasileños, es un grande retroceso. Parece incongruente que una legislación fundamentada en “derechos humanos” sea más restrictiva que una fundamentada en “seguridad nacional”. Y es en este caso, inmigrantes de los países que no hacen parte del Mercosur, tengan una vida mucho más difícil por el nuevo proyecto de ley.

El artículo 87 del proyecto de ley de 2009, anuncia otra excepción importante, además de la concedida a los originarios del Mercosur (CPLP): a los inmigrantes de esos países de lengua oficial portuguesa es exigido apenas un año de residencia para cualquier naturalización ordinaria. Vemos la construcción clara de una jerarquía: portugueses tienen derechos especiales, a seguir los miembros de los países de lengua oficial portuguesa, seguidos de los del Mercosur (y países asociados al Mercosur) y, por fin, los demás. Esa jerarquía es completamente ausente de la legislación en vigor, que solamente da privilegios específicos a los portugueses.

En términos generales, podemos decir que la legislación actual es una legislación “inmovilizadora”, lo que es fruto de la preocupación policial: esta teme del inmigrante y busca inmovilizarlo. Parece que es justamente por ser móvil que hay una preocupación en fijar al inmigrante en un lugar y en un trabajo, más Allá del cual él no pueda huir a la vigilancia. Ese “principio de inmovilidad” está disperso por toda la legislación: el exceso de documentos, la necesidad regular de comparecer a la Policía Federal, la prohibición de

(mudanza de domicilio), el impedimento incluso de cambiar de empleo. Al cruzar las líneas que forman un plano (la superficie del Estado), el inmigrante confunde desordena las reglas y es inmediatamente visto como un “pulidor” en potencial: de la salud a la política él es una amenaza. Como tal, debe ser inmovilizado entre líneas rigurosas que el Estado le impone.

El nuevo proyecto de ley, que tiene como objetivo substituir la legislación en vigor, otorga al inmigrante el derecho a la movilidad: no será más necesario (caso sea aprobado sin alteraciones, claro) que el inmigrante quede inmóvil. Ese es un avance, no obstante, permanecen “trazos” del principio de inmovilidad que rige la ley actual: permanecen impedimentos a la mudanza de trabajo, la vigilancia de la policía federal (en la forma de diligencias) y el exceso de documentos.

Inmovilidad versus Asemejamiento y comentarios finales

Podemos verificar en la legislación brasileña constantemente la preocupación con antecedentes criminales. El extranjero es visto como peligro a la seguridad y como deformidad física: afecta la salud del cuerpo nacional. Vimos que la paranoia anti-comunista afectó la forma como extranjeros fueron vistos: como cuerpos extraños al cuerpo de la nación brasileña, con apenas una excepción: los portugueses. En ese sentido es como si existiese de antemano algún compartimiento de sustancias con los portugueses, que hacen de ellos cuerpos extraños.

La legislación brasileña, como consecuencia de la paranoia de seguridad, es una forma de inmovilización de los inmigrantes: intenta fijarlos sobre vigilancia. Esa tendencia a la inmovilización continua operando, como que contaminado, el pensamiento sobre la inmigración en el Brasil, pues el proyecto de ley en tramitación en el congreso mantiene muchas de esas tentativas de inmovilización. Entretanto, hay la excepción de

los portugueses, en la ley en vigor, que no precisan estar inmóviles. En el nuevo proyecto de ley, sin embargo, mismo estos pasan a ser inmovilizados en los regímenes más flexibles de legalización, pues no están libres de cuestiones de clase y también no pueden mudar los contratos de trabajo. Sin embargo esa limitación es contornada por la mayor facilidad en conseguir la naturalización: al fin ellos tienen más condiciones de moverse que otros inmigrantes. En ese sentido, la movilidad tiene relación intensa con el “miedo” inscrito en la legislación brasileña, fruto del régimen político anterior a la actual democracia. Únicamente aquellos supuestos como más “amigos” [o hermanos, en el caso de los portugueses] tienen el derecho de moverse más.

La legislación brasileña, no tiene como paño de fondo una preocupación exacerbada con la identidad nacional, lo que es la característica principal de la legislación portuguesa: los nuevos movimientos legislativos están mucho más preocupados en pensar la inmigración brasileña y su retorno que de hecho los inmigrantes. Ese proceso es el inverso del caso portugués, que ya pasó por el momento de legislar sobre sus emigrantes. Como las olas de inmigración en Portugal a partir de los años 1990, la cuestión de identidad nacional asumió más destaque y las legislaciones pasaron por índices diferentes de protección de esas ideas de nación: al principio dando preferencia a los ex-dominados, entendido en un cuadro de pensamiento imperial, siguiendo también un corte de clase. Después pasó, desde 2007, a pensar la inmigración por medio de una visión de portugalidad espiritual, la cual, cualquier inmigrante debe acceder para tener oportunidades de legalización.

La consecuencia práctica de ese pasaje de un pensamiento imperial “ontológico”, fijado en las nacionalidades de los ex-dominados, para un pensamiento colonial universal, fijado en el deseo del inmigrante de se portuguesar, es que la legislación es mucho más avanzada en algunos

aspectos que la legislación brasileña (en vigor y en proyecto), porque no exige la continuidad del contrato de trabajo, no exige siquiera la necesidad de un contrato de trabajo para la manutención del estatuto legal. La preocupación “espiritual” de aportuguesamento libero la legislación portuguesa del miedo de la movilidad inmigrante. Por otro lado, ese viraje “espiritual” lleva a los inmigrantes a un callejón sin salida: la única forma de integración es comprar el paquete de la portugalidad: no es posible ser inmigrante y no-portugués al mismo tiempo, llevando también la política portuguesa a un callejón sin salida. Oficialmente multi-cultural, Portugal mientras tanto, construye una legislación unicultural. Vimos como las legislaciones sobre inmigración en Portugal siguen un camino que se opone a la diferencia, dando margen a la visibilidad a los sujetos en “situación irregular” apenas en la medida en que se asemejen.

El punto para donde convergen ambas legislaciones es justamente en la ambigüedad que tratan brasileños y portugueses: esas categorías nacionales, en los dos pensamientos (el portugués y el brasileño), tiene un estatuto movedizo, difícilmente definible en términos concretos. Son siempre sujetos a discursos retóricos de semejanza y diferencia, conforme a las situaciones. Brasileños en las legislaciones portuguesas y portugueses en las legislaciones brasileñas son como desestabilizadores de las reflexiones nacionales, pues no tienen lugar cierto. Son siempre puntuados como excepciones a esa o aquella regla. Por ese motivo, mirar para esa ambigüedad puede ayudar a entender el carácter general de las legislaciones.

Bibliografía

Feldman-Bianco, Bela. 2001. "Brazilians in Portugal, Portuguese in Brazil: constructions of sameness and difference". *Identities Global Studies in Culture and Power* 8 (4): 607–50.

Machado, I.J.R. 2011. "A condição obscura: Reflexões sobre as políticas de imigração e controle de estrangeiros em Portugal". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 92: 125–45. <https://doi.org/10.4000/rccs.4038>.

———. 2019. "Reflexões sobre as recentes políticas migratórias brasileiras". In *ANPOCS, 43º Encontro*. Caxambu: ANPOCS.