

---

# DECONSTRUYENDO AL INMIGRANTE LATINOAMERICANO: LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS IBÉRICAS COMO TECNOLOGÍAS NEOCOLONIALES\*

*Beatriz Padilla\*\**

*Francisco José Cuberos-Gallardo\*\*\**

*Instituto Universitário de Lisboa – Portugal*

**Resumen:** *Las migraciones latinoamericanas hacia la Península Ibérica han experimentado un fuerte crecimiento durante las dos últimas décadas. En este contexto, los estados español y portugués han implementado políticas que construyen al inmigrante latinoamericano como un extranjero excepcional, subrayando una supuesta compatibilidad cultural como garantía de una mejor integración social en la sociedad receptora. El tratamiento político y legal diferenciado hacia esta población entronca así con un discurso que enfatiza la importancia de los vínculos históricos y culturales que unen a Latinoamérica y a la Península Ibérica desde hace cinco siglos. Partiendo de las teorías decoloniales, este trabajo aborda de manera comparada la evolución de este discurso político-legal en España y Portugal a lo largo de los últimos veinte años, prestando especial atención tanto a sus manifestaciones concretas en leyes y políticas públicas como a los distintos momentos en que ha sido adoptado, mantenido y abandonado en función de las circunstancias.*

**Palabras clave:** *colonialidad, inmigración, Latinoamérica, políticas migratorias.*

**Abstract:** *Latin American migrations to the Iberian Peninsula have experienced significant growth over the past two decades. In this context, the Spanish and Portuguese states have implemented policies that build the Latin American immigrant as an*

---

\* Este trabajo se enmarca dentro del proyecto europeo “Multilevel Governance of Cultural Diversity in a Comparative Perspective: EU-Latin America (GOVDIV)”. International Research Staff Exchange Scheme – Marie Curie, Grant Agreement 612617, 7th Framework Programme, European Commission.

\*\* Contacto: [beatriz.padilla@iscte.pt](mailto:beatriz.padilla@iscte.pt)

\*\*\* Contacto: [francisco.jose.cuberos@iscte.pt](mailto:francisco.jose.cuberos@iscte.pt)

*exceptional foreigner, highlighting an alleged cultural compatibility that guarantees better social integration into the host society. The differentiated political and legal treatment towards this population connects with a discourse that emphasizes the importance of historical and cultural links between Latin America and the Iberian Peninsula over five centuries. Based in decolonial thought, this piece comparatively analyzes the development of this political-legal discourse in Spain and Portugal over the last twenty years, paying particular attention to their concrete manifestations in laws and public policy, accounting for to the occasions when it has been adopted, maintained and abandoned according to the circumstances.*

**Keywords:** *coloniality, immigration, Latin America, migration policy.*

A lo largo de las últimas dos décadas, la llegada de grandes contingentes migratorios ha determinado una transformación radical del perfil demográfico de la Península Ibérica. Tanto España como Portugal han experimentado en este período un crecimiento extraordinario de sus respectivas tasas de inmigración, que ha contribuido a amortiguar parcialmente el brusco descenso de la natalidad en ambos países y, paralelamente, a diversificar notablemente el mapa cultural de esta región. Dentro de este fenómeno migratorio, las poblaciones venidas desde Latinoamérica<sup>1</sup> han jugado un papel especialmente importante por su peso numérico, pasando a constituir un porcentaje significativo de la población extranjera residente en España y Portugal.

En España, el nuevo siglo trajo aparejado un aumento generalizado de la inmigración, destacándose una amplia mayoría de inmigrantes procedentes de las antiguas colonias españolas, y en menor número de brasileños. Si España contaba en 1998 con 290.445 personas nacidas en Latinoamérica, en 2012 este número ascendía hasta 2.457.690 (Instituto Nacional de Estadística, 2013). Dentro de esta cifra destacan por su importancia numérica los nacionales de Bolivia, Ecuador y Colombia. En el caso español, la existencia de estadísticas detalladas permite utilizar datos de nacimiento y no de nacionalidad. Esto permite incluir a un importante número de inmigrantes que disponen ya de la nacionalidad española y que por tanto no aparecen en las estadísticas de

---

<sup>1</sup> Denominamos latinoamericanos a los ciudadanos provenientes de las excolonias de España y Portugal en las Américas.

extranjería. Por otra parte, y al igual que Portugal, España ha perdido población inmigrante desde el inicio de la crisis económica, y también en este caso son los latinoamericanos quienes en mayor medida han abandonado el país. En todo caso, las principales nacionalidades latinoamericanas residentes en España han variado a lo largo de las dos últimas décadas, respondiendo a la situación económica en origen y destino, así como a las políticas de visados y regulación de los flujos. Tras una primera preponderancia de peruanos y dominicanas –mayoritariamente mujeres– en los años ochenta y noventa, los primeros años del siglo XXI están marcados por la entrada acelerada de aproximadamente medio millón de ecuatorianos, que en poco tiempo se constituyen como la primera minoría latinoamericana del país, junto a los colombianos. Unos años más tarde, sin embargo, este puesto pasará a ser ocupado por los bolivianos, que verán espectacularmente incrementada su presencia en España en pocos años y coincidiendo, como veremos, con una reducción de la inmigración ecuatoriana y colombiana muy ligada a las políticas migratorias españolas.

Sin embargo a partir del año 2008, el fuerte impacto de la crisis económica determina la coincidencia de una fuerte reducción de los flujos de entrada de inmigrantes con el crecimiento acelerado de la emigración española (Domingo; Sabater; Ortega, 2014). Ya en ese año se produce la salida del país de casi 26.000 personas, la mayor parte de ellos con destino a otros países de la Unión Europea, aunque también aumentó la emigración hacia algunos países de América Latina incluyendo Brasil. Esta tendencia general se irá incrementando desde entonces, registrándose un total de 41.313 emigrados en 2014, y acelerándose notablemente en 2015, en que los últimos datos disponibles cifran en 50.844 salidas sólo durante el primer semestre del año (Instituto Nacional de Estadística, 2015).

En Portugal, la inmigración latinoamericana presenta una pauta similar durante el mismo período, si bien en este caso los brasileños representan una abrumadora mayoría entre el conjunto de los inmigrantes latinoamericanos. El crecimiento protagonizado por la población brasileña será tal que, en apenas una década, ésta llegó a conformar la principal minoría inmigrante del país, con una población que para el año 2010 ascendía a 119.363 personas, sobre un total 445.262 inmigrantes en el país (26,8%), siendo el año en el cual este grupo alcanzó su apogeo, aunque desde entonces ha ido disminuyendo progresivamente como consecuencia de la crisis (Padilla et al., 2015; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2012, 2013, 2014, 2015). Si bien la presencia

brasileña en Portugal es antigua, el interés por su estudio es bastante reciente, y en poco tiempo los trabajos científicos sobre este fenómeno se han multiplicado, acompañando el aumento de los flujos migratorios. Los brasileños representan aproximadamente el 95% de la población latinoamericana residente en Portugal (Padilla, 2010, p. 87), por lo que el resto de los latinoamericanos es casi marginal, aunque la evolución de estos flujos haya variado a lo largo de los últimos 15 años. Exceptuando a los brasileños, el grupo más numeroso está integrado por los venezolanos, que se encuentran ligados a Portugal como consecuencia de la emigración portuguesa a ese país (Padilla, 2009). A partir de 2010 y con la llegada de la crisis económica, Portugal entra en una nueva etapa de descenso de sus cifras de inmigración, fenómeno que será especialmente acentuado entre los brasileños, entre los cuales se verifica un marcado retorno o un nuevo proceso migratorio ya sea recurriendo al programa de retorno voluntario de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), siendo la nacionalidad más representada, o regresando de forma espontánea al país de origen, dado que la situación macroeconómica de Brasil había mejorado considerablemente (aunque en la actualidad se encuentre nuevamente en crisis). Aun así, en 2013 se contabilizaban unos 98.800 brasileños, que continúan representando casi la cuarta parte del total de extranjeros residiendo en el país (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2014), disminuyendo un 12,8% desde el año anterior. En este caso, y a diferencia del español, las estadísticas disponibles se refieren específicamente a personas con nacionalidad brasileña. Por un lado, es importante notar que estas cifras refieren a población cuya presencia en el país se encuentra regularizada, y por el otro que esconden a los brasileños que han adquirido la nacionalidad portuguesa o que cuentan con alguna nacionalidad de la UE, ya que al hacerlo, salen de las estadísticas. Por ello, la cantidad real de brasileños en Portugal es desconocida, aunque el propio Cónsul General de Brasil en Lisboa reconocía hace unos años que, mientras las cifras oficiales recogían unas 110.000 personas, el número total podía estar entre los 250.000 y los 260.000 (Cónsul-geral..., 2011).

En todo caso, y en paralelo a la presencia inmigrante en Portugal, es importante recordar que este país nunca ha dejado de ser país de emigración, y que esta tendencia ha vuelto a acentuar de forma muy significativa desde la crisis, especialmente a partir de 2009 (Padilla; Ortiz, 2012). Desde entonces la emigración se ha elevado a cifras que superan las 100.000 salidas al año de media, y que llegan a rondar las 110.000 en el período

2013-2014, alcanzando los niveles de emigración altísimos de la década de 1960 (Observatório da Emigração, 2015). Estos flujos de salida, que refuerzan el tradicional carácter expulsor del país luso, se dirigen prioritariamente hacia Reino Unido, Suiza, Francia y Alemania (Campos, 2015) aunque también hacia las excolonias en África, hacia Brasil y hacia nuevos destinos (Observatório da Emigração, 2015).

Tanto en España como en Portugal, la llegada durante las últimas dos décadas de cantidades significativas de población latinoamericana entronca con la puesta en marcha de tecnologías de gobierno, reflejadas en marcos jurídicos y políticas públicas, que presentan la imagen de estos inmigrantes como un extranjero singular y dotado de características diferenciadas, y aunque no lo abordaremos, ese mismo espíritu de singularidad y hermandad es reforzado en las políticas internacionales con los países iberoamericanos para que se aplique a los ciudadanos españoles y portugueses emigrantes que residen en América Latina. Interpretamos por tanto este proceso como la entrada en un nuevo modelo de gubernamentalidad, en el que diferentes esferas institucionales (parlamentos, ministerios, partidos políticos, medios de comunicación, escuelas, entre otros) asumen y reproducen un nuevo discurso que presenta a los inmigrantes latinoamericanos como un subgrupo poblacional diferenciado en su perfil, en sus mecanismos de acceso a los derechos y en su integración política en las sociedades ibéricas. Estas tecnologías de gobierno (acuerdos y tratados binacionales o multilaterales, especificidades en las leyes de extranjería, de nacionalidad, entidades regionales de cooperación tal como el espacio iberoamericano como la SEGIB, etc.) construyen al inmigrante latinoamericano como un otro “compatible” con la población autóctona, en base a una supuesta proximidad cultural o de hermandad (pueblos hermanos) forjada a través de la historia colonial y postcolonial compartida. De esta forma, el inmigrante latinoamericano queda incorporado al imaginario de la sociedad receptora mediante una doble oposición que lo hace diferente y reconocible. Frente al autóctono, el latinoamericano continúa representando una forma de otredad que tiene su reflejo en el plano legal –restricción de derechos para los no-nacionales–, económico –inserción en mercados de trabajo precarizados y segmentados– y social –problemas acentuados de vivienda, participación, etc.–. Sin embargo, y paralelamente, la imagen del latinoamericano va a ser construida por oposición a la de otros colectivos inmigrantes, por ser considerada más próxima, y –siempre según este discurso– más fácilmente

integrable. Así, y frente a grupos como los subsaharianos, los asiáticos o los magrebíes, tanto en España como en Portugal los colectivos latinoamericanos serán tratados en el discurso y en la práctica política como “más cercanos” o “menos extranjeros”, teniendo esto consecuencias significativas en sus pautas de incorporación legal, económica y social.

La realización de un acercamiento crítico a las políticas que construyen la supuesta proximidad cultural latinoamericana no sólo resulta estimulante por la singularidad de estas políticas sino también, y sobre todo, porque éstas han tenido consecuencias directas sobre la experiencia migratoria de estas personas y sobre su percepción por parte de la población autóctona. La idea del latinoamericano como un extranjero “más compatible” no sólo ha funcionado en contextos informales o en los medios de comunicación, sino que ha obedecido en gran medida a políticas migratorias concretas con efectos tangibles. El tema de este trabajo resulta de interés por cuanto permite analizar cómo los cambios en las políticas provocan a su vez una rearticulación de los discursos sobre la cultura, permitiendo demostrar simultáneamente hasta qué punto la idea de una “proximidad cultural” es un valor relativo, cambiante y tremendamente sensible a la fluctuación de intereses de los grupos y, en este caso, de los estados nacionales español y portugués.

En el enfoque que se propone, en todo caso, la relación entre políticas migratorias (y a veces de cooperación regional) y discursos sobre la proximidad cultural no es sencilla ni unidireccional. No se plantea que la simple aplicación de nuevas políticas migratorias pueda generar por sí misma una transformación profunda de los patrones y los valores con que la ciudadanía afronta algo tan complejo como la construcción de la otredad cultural. Antes bien, las políticas migratorias forman parte de un modelo de gubernamentalidad más amplio, el cual contribuyen a reforzar, legitimar y reproducir especialmente en sus dimensiones legal y simbólica. Por otro lado, resulta evidente que tanto España como Portugal han desempeñado un papel de intermediarios y facilitadores entre las políticas migratorias europeas incluyendo las de movilidad dentro del espacio Schengen y la exención de visados para latinoamericanos, aunque esta no se mantenga estable (Sánchez-Montejano; Vaquer i Fanés; Viilup, 2012a). Estas mismas tecnologías (o semejantes) tendrían igualmente un potencial de aplicación en los países de América Latina para bonanza de los españoles y portugueses, aunque no nos centraremos en esta cuestión.

En este texto nos acercamos a las políticas que han sustentado la idea de la proximidad cultural latinoamericana, prestando especial atención a sus usos, formas y significados. Se reconoce de antemano que dichas políticas han seguido una evolución discontinua, llegando a tener una importancia notable en determinados momentos y perdiendo fuerza con los cambios en las circunstancias. En este sentido, se pretende alcanzar una comprensión compleja de los factores que explican el refuerzo o el debilitamiento de estas políticas en función de los contextos. Para ello se parte de un repaso de las políticas migratorias implementadas en uno y otro Estado, tanto en el campo de los controles fronterizos como en los de la integración social y la gestión de la ciudadanía, remarcando las excepciones que estas políticas han contemplado para los latinoamericanos y enmarcándolas en los discursos políticos que les han servido de referencia. Paralelamente se reflexiona de manera crítica sobre el encaje que esta práctica política tiene en el contexto social y económico que la dota de sentido, y se dedica un apartado específico a analizar el impacto que sobre ella ha tenido el proceso de incorporación a un nuevo marco jurídico-político de ámbito europeo. Finalmente se incluye un apartado de conclusiones que recoge los argumentos principales del texto y sugiere diferentes ideas para el debate. Antes de la exposición de los datos se ofrece un primer apartado en el que se delimitan los conceptos teóricos de referencia y se precisa el enfoque adoptado por los autores.

## El lugar de la cultura en las políticas migratorias

El modelo de integración que una sociedad ofrece a los inmigrantes entronca directamente con los criterios con que dicha sociedad define su propia cohesión interna (Bauböck, 1999). Este principio general permite entender razonablemente el viraje observable en las políticas migratorias europeas a lo largo de los últimos cincuenta años. Así, y durante la etapa de capitalismo fordista, en que las principales potencias europeas apostaban por un modelo productivo que ligaba el bienestar de la nación al crecimiento económico mediante el aumento de la producción, la imagen del inmigrante era construida fundamentalmente en tanto proveedor de fuerza de trabajo (Martín, 2006). En este contexto el buen inmigrante era aquél que respondía adecuadamente a la demanda de mano de obra que el país receptor precisaba para su propio progreso. El posterior advenimiento de un nuevo modelo de capitalismo

post-fordista, basado en la financiarización de los mecanismos de extracción de plusvalías, se traduce en una mengua considerable de la demanda de fuerza de trabajo, y en una creciente incapacidad del Estado para regular los mercados de trabajo (Beck, 2002; Sassen, 2001). Estas transformaciones en el campo económico tendrán un impacto directo en los discursos y políticas con que el Estado sustenta su propia legitimidad. Se observa, de un lado, una tendencia a subrayar los criterios de seguridad y defensa como cometidos fundamentales del Estado –especialmente después del 11 de setiembre de 2001– que refuerza así su papel de ente defensor del nosotros frente a la otredad –interna o externa–. Y, de manera directamente relacionada, se constata el peso creciente de la cultura como criterio de vertebración social (Appadurai, 2003; Stavenhagen, 2000). En este punto debe tenerse en cuenta que, si aplicamos el concepto de capitalismo fordista y postfordista a los países de la Península Ibérica, posiblemente estos procesos se dieran a posteriori que en el resto de países de Europa Occidental, despegando sólo a partir del momento de entrada en la Unión Europea, en 1986, cuando efectivamente se comienza a sentir la necesidad de mano de obra (Baganha; Gois, 1999).

Martiniello (1998) ha explicado cómo durante el último cuarto de siglo muchos de los conflictos que antes eran construidos sobre la noción de clase social han pasado ahora a ser redefinidos como conflictos culturales. Consecuentemente, podemos afirmar que la identidad cultural ha pasado a ser un criterio prioritario en la construcción de discursos sobre los principales problemas de las sociedades contemporáneas, incluyendo aquí los discursos que son producidos a través de las políticas públicas. En estas circunstancias, la idea de la proximidad cultural ha pasado a ser un criterio significativo dentro del modelo de gubernamentalidad post-fordista. No casualmente, los atentados del 11 de septiembre van a dar pie a un torrente de discursos que, en torno a la idea de una guerra contra el terror, van a construir la imagen de un enemigo que se define fundamentalmente por su diferencia cultural (incluyendo aquí su identidad religiosa). En esta tarea también van a jugar un papel importante las Ciencias Sociales, con la participación destacada de autores como Sartori (2003) o, en España, Azurmendi (2005). Todos ellos contribuirán a reforzar la asociación simbólica de la inmigración con una diferencia cultural que constituye potencialmente un riesgo para la supervivencia de la propia sociedad nacional. Dentro de este discurso, ciertos colectivos de inmigrantes van a ser catalogados como *inintegrables* en base a una diferencia



cultural que supuestamente les caracteriza de manera esencial y que aparece como irreductible (Álvarez, 2002). Ciertos marcadores, como la profesión de la religión islámica, van a actuar como elementos de estigmatización de poblaciones inmigrantes por lo demás muy diversas. En este contexto, las políticas migratorias van a jugar un papel determinante como tecnologías de gobierno, pues van a contribuir a crear y reforzar nuevos discursos sobre la comunidad política y sobre la otredad, basados fundamentalmente en la idea de proximidad/distancia cultural.

Curiosamente va a ser dentro de este proceso clasificatorio de la otredad que los latinoamericanos van a ser construidos, en España y Portugal, como una población supuestamente más cercana a la autóctona por sus características culturales. En el caso español, la idea latente es que esta compatibilidad cultural obedece a la supuesta descendencia de esta población latinoamericana de una comunidad nacional española, que estaría representada indistintamente en los colonizadores del continente americano y en los millones de españoles emigrados a los estados latinoamericanos ya independientes (Cook-Martín; Viladrich, 2009). En el caso portugués, el argumento refuerza los vínculos culturales de descendencia, plasmados también en lengua y religión, tanto durante la conquista y colonización como por el singular fenómeno emigratorio portugués que hasta mitad del siglo XX se dirigió principalmente a Brasil; aunque también resalta la historia particular de la corte portuguesa, por haber residido ésta en Brasil durante la dominación napoleónica de la península Ibérica, y que según este relato habría creado vínculos indestructibles. Dichos vínculos han sido periódicamente sellados en acuerdos bilaterales Brasil-Portugal. Sin embargo en el caso portugués, además de defenderse la cercanía con Brasil, se ha construido un vínculo geopolítico al que se incorpora los países africanos de lengua portuguesa CPLP (Comunidad de Países de Lengua Portuguesa que incluye Brasil) y PALOPs (Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa), en los cuales la cercanía es construida en torno a la lengua, que es consecuencia de una dominación cultural.

Tanto en España como en Portugal, se asume la existencia de una descendencia cultural que habría impreso en los actuales inmigrantes latinoamericanos rasgos esencialmente iguales o similares a los de la población colonizadora (española y portuguesa), destacando en este punto el uso de una misma lengua o la práctica de una misma religión. Lo interesante, a la hora de deconstruir estos discursos, es subrayar cómo bajo ellos siempre subyace

una presión activa que recorta y amolda de manera interesada la cultura del otro. En este caso, resulta obvio que tanto la fuerte diversidad lingüística del continente latinoamericano –con una pluralidad de lenguas y dialectos– como la riqueza de confesiones y prácticas religiosas al uso en estas tierras –evangelismo, religiones de raíz indígena o africana, fenómenos sincréticos–; unidas a la propia diversidad de las sociedades española y portuguesa, hacen que el argumento de la comunidad lingüística o religiosa sólo sea sostenible desde un ejercicio extremo de simplificación y manipulación del concepto de cultura. Sin embargo, estos discursos sobre la compatibilidad del latinoamericano han llegado a tener mucha fuerza en la Península Ibérica, tanto en las políticas públicas como en otros terrenos de la vida social –medios de comunicación, etc.– donde los latinoamericanos han sido tratados con frecuencia de una manera excepcional.

Esta tendencia a dar un trato político diferenciado a ciertos inmigrantes en base a un criterio de compatibilidad cultural no es patrimonio exclusivo de los estados ibéricos. Prácticas similares han sido observadas entre los *aus-siedler* en Alemania y en torno a la diáspora judía en el Estado de Israel, así como entre los propios latinoamericanos descendientes de italianos o japoneses, entre los húngaros del este de Europa, los descendientes de irlandeses en América o de estonios en Siberia (Cook-Martín; Viladrich, 2009). Sin embargo cada caso lo elabora de una forma diferente.

El caso que nos ocupa presenta una singularidad interesante, y es su conexión directa con el fenómeno colonial. La herencia común que supuestamente comparten ibéricos y latinoamericanos se desprende de las relaciones coloniales que han marcado de manera indeleble la construcción de las identidades culturales e incluso el Estado-nación, a uno y otro lado del Atlántico, y que han fijado un régimen de relaciones entre ellas atravesado por la desigualdad. Por ello en este trabajo adoptamos un enfoque decolonial que reconoce, de antemano, que la independencia formal de los estados latinoamericanos no clausuró el régimen de relaciones coloniales, sino que éste se ha proyectado hasta la actualidad a través de prácticas, discursos y relaciones observables (Ali, 2006), y que se prolongan específicamente en espacios geopolíticos internacionales de dominación y alteridad, como el espacio Iberoamericano, la CPLP (para el caso brasileño) y los acuerdos bi y multilaterales (Padilla, 2010; Padilla; Ortiz, 2014), produciendo tecnologías de gobierno con tales fines.

Desde esta perspectiva las recientes migraciones de latinoamericanos a España y Portugal pueden ser interpretadas como proyecciones hacia el presente de los vínculos forjados durante la etapa colonial. Esto explica por ejemplo que, más allá de la coyuntura política y económica que induce a los sujetos a abandonar su país de origen, sus trayectorias migratorias se orienten hacia aquellos países que durante trescientos años ejercieron como metrópolis, y que han continuado ejerciendo hasta hoy una gran influencia en Latinoamérica (Padilla, 2009). El hecho de que los brasileños concentren su presencia en Portugal, y que España aparezca con fuerza en los mapas de bolivianos, ecuatorianos y colombianos no es casual. Bajo la decisión individual de migrar subyacen unas relaciones históricas que, en cierto modo, acercan la Península Ibérica a Latinoamérica, y la convierten en un destino migratorio prioritario. Una vez más, esta tendencia a la forja de flujos migratorios que recrean la dirección de los vínculos coloniales también ha sido constatada en otros contextos, como el francés o el británico (Portes, 1995; Sassen, 1988; Sayad, 1998).

Asumir una mirada decolonial nos obliga a acercarnos a las políticas migratorias de España y Portugal reconociendo al menos dos premisas fundamentales. La primera de ellas, de raíz nítidamente foucaultiana, es que la colonialidad del poder y la colonialidad del saber se han visto históricamente configuradas dentro de una misma matriz (Castro-Gómez, 2000; Mignolo, 2003). Esto es, que los discursos que han sido construidos en torno a las identidades de ibéricos y latinoamericanos son indisociables de las relaciones jerárquicas que los han unido durante siglos. Esto era claramente observable ya en los tiempos de la colonia, cuando la población americana era socialmente estratificada en función de su proximidad o distancia racial-cultural con respecto al europeo, situación que se mantuvo en las repúblicas criollas que siguieron a los procesos de independencia. Ya en 1992 y en 2000, las viejas lógicas coloniales fueron despertadas para la “celebración” de los 500 años del “descubrimiento de América” y del “descubrimiento de Brasil” respectivamente, reavivando viejas disputas y produciendo nuevas interpretaciones críticas desde América Latina. Partiendo de la premisa de Mignolo (2003, p. 34), que dice que “el problema de la inmigración, hoy, es indisociable de la organización interestatal del mundo moderno/colonial”, y de la premisa de Quijano (1992) que identificó el patrón de poder de dominación durante la colonización de las Américas basado en una clasificación étnico-racial desigual

y jerárquica, en este texto tratamos de ver hasta qué punto las viejas jerarquías son incorporadas en el nuevo contexto de migración latinoamericana a la Península Ibérica, midiendo y analizando su presencia o su ausencia en los discursos y en las prácticas políticas. Por ello resulta útil aplicar las teorías decoloniales al fenómeno migratorio, ya que además de entender la llegada del sujeto colonizado a un nuevo contexto, ese contexto no es un lugar neutro, sino la vieja metrópolis que construyó un imaginario colonial que ideó su dominación.

Paralelamente, la mirada decolonial nos invita a deconstruir de manera crítica discursos que durante siglos han sido presentados como plasmaciones de una verdad incuestionable. Las políticas públicas han sido construidas, en el marco del Estado-nación, como expresiones de una racionalidad universal cuyo carácter verdadero no podía ser cuestionado de raíz. Sin embargo, es posible demostrar que tales políticas descansan sobre creencias y valores que, como otros cualesquiera, forman parte de una historia particular y de una posición específica en el marco de un sistema de relaciones de poder, siendo así la cristalización de un conocimiento situado. Se propone por tanto *exotizar* estas políticas (Garbe, 2012) para, de esta forma, revelar las desigualdades y los intereses que ocultan. En este sentido, los casos de España y Portugal permiten observar políticas de inmigración y extranjería, de nacionalidad, de poblamiento y políticas internacionales reflejadas en tratados, en las cuales se constatan los discursos que afirman la proximidad cultural de la población latinoamericana. Estas políticas han funcionado, cuando ha sido conveniente para los intereses de estos estados, como tecnologías de gobierno que construyen al latinoamericano como un inmigrante excepcional por su supuesta *integrabilidad*.

## El caso de España

En un trabajo titulado “Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España”, y presentado en 2002 al III Congreso sobre la Inmigración en España, Izquierdo, López de Lera y Martínez (2003) ya observaban una clara predilección en el grueso de la sociedad española por la inmigración latinoamericana por oposición a la africana o la asiática. Decían literalmente que “*lo cierto es que son pocos los que esconden la predilección que sienten por los inmigrantes latinoamericanos. Los prefieren*

*los empresarios y los políticos, los vecinos del barrio, las organizaciones católicas y los maestros en los colegios*” (Izquierdo; López de Lera; Martínez, 2003). La cita refleja adecuadamente el carácter estructural de esta tendencia: la nueva predilección por los latinoamericanos conecta con un cambio profundo del que participan simultáneamente una pluralidad de actores e instituciones, y que se concreta en la nueva preferencia por el inmigrante latinoamericano, fundamentalmente por oposición al magrebí. En efecto, y frente a una década de los noventa marcada por la inmigración magrebí y subsahariana, los ataques racistas acontecidos en El Ejido (Almería) en el año 2000 van a marcar un punto de inflexión en la opinión pública española. A partir de este momento, la imagen del inmigrante norteafricano, numéricamente mayoritario, va a ser crecientemente asociada a la de una persona inintegrable merced a sus características culturales. Rasgos concretos como la lengua, y muy especialmente la religión, van a ser seleccionados para la construcción de un discurso que esencializa al inmigrante norteafricano y lo presenta como incompatible con la población autóctona. Será en este contexto que la imagen del inmigrante latinoamericano pase a primer plano, como una alternativa preferible a magrebíes y subsaharianos. Será entonces, en definitiva, cuando las políticas migratorias se ajustarán en tanto tecnologías de gobierno orientadas a la construcción de este inmigrante como un sujeto preferido y funcional al nuevo orden político y económico que se procura.

Estos discursos van a ser acompañados por una política migratoria española que construye al inmigrante latinoamericano como una opción predilecta. La Ley Orgánica 7/1985, primera Ley de Extranjería en la historia del Estado, recoge en su artículo 12.2 que *“Los pasaportes y títulos de viaje de los extranjeros que pretendan entrar en territorio español deberán ir provistos del correspondiente visado, salvo lo dispuesto en las leyes internas o en Tratados Internacionales en que España sea parte”*. La salvedad prevista en la segunda parte de este artículo beneficiará objetivamente a los países latinoamericanos, que en su mayoría, y a diferencia de la mayor parte del resto de países del mundo, tienen suscritos acuerdos de este tipo con el Estado español. Igualmente el artículo 18.3 en su apartado f) afirma expresamente que a la hora de obtener o renovar el permiso de trabajo se dará preferencia en el supuesto de *“Que se trate de iberoamericanos, portugueses, filipinos, andorranos, ecuatoguineanos o sefardíes”*. La ley va a determinar así una ventaja comparativa para los latinoamericanos, frente a otros inmigrantes, a la hora

de acceder físicamente al territorio español, así como en el acceso al mercado de trabajo regular.

Paralelamente, los inmigrantes latinoamericanos también van a verse beneficiados por requisitos excepcionales en sus condiciones de acceso a la nacionalidad española. Mientras que la generalidad de los extranjeros va a necesitar diez años de residencia legal en España para optar a la nacionalidad española, los latinoamericanos sólo van a necesitar dos años; y desde 2002, merced a la modificación del Código Civil en materia de nacionalidad, van a encontrar la posibilidad de obtener la nacionalidad española demostrando tener padres o abuelos españoles, siendo o no residentes. En definitiva, tanto esta primera Ley de Extranjería como la posterior 4/2000, incluyendo las sucesivas reformas mediante las leyes orgánicas 8/2000, 14/2003 y 2/2009, van a reconocer supuestos que implican beneficios comparativos para los latinoamericanos.

Más allá de la literalidad de la ley, la práctica administrativa del Estado español también demostrará en estos primeros años del siglo XXI un claro interés por reforzar la presencia de inmigrantes latinoamericanos frente a la de otros grupos. Esto será notable en la política de contingentes, donde se apostará preferentemente por los países latinoamericanos a la hora de firmar acuerdos de contratación de trabajadores; y también las distintas iniciativas de regularización extraordinaria, que van a beneficiar especialmente a esta población y van a reflejar por tanto las preferencias del Estado español, que son remitidas en los discursos políticos a la existencia de una historia y una herencia cultural compartidas (Izquierdo; López de Lera; Martínez, 2003). Una política especialmente llamativa en este punto, por su trascendencia simbólica, será la publicación de convocatorias específicas para la inscripción de extranjeros de origen latinoamericano –o ecuatoguineano– en las Fuerzas Armadas españolas. Dichas convocatorias van a ofrecer formas ventajosas de acceso a un empleo estable y con todos los beneficios legales y sociales (Seguridad Social, seguro médico, seguro de vida y accidentes, etc.), así como una posibilidad fácil de acceso a la nacionalidad española. La incorporación de inmigrantes latinoamericanos permitía al Estado español resolver la dificultad de reclutar a militares profesionales entre la población autóctona. Pero, más allá de esta ventaja práctica, la preferencia por los latinoamericanos reflejaba un discurso de preferencia basado en la supuesta proximidad cultural de esta población. El hecho de tratarse de inmigrantes “culturalmente compatibles”

resulta especialmente importante en este caso, por cuanto el ejército ha sido tradicionalmente un espacio fuertemente ligado a los valores simbólicos de la españolidad y el patriotismo.

La preferencia política por el inmigrante latinoamericano no sólo será practicada por el Estado central, sino que también será observable en los niveles autonómico y municipal, tal y como demuestra Cook en torno a las políticas de vinculación y acogida efectuadas por la Xunta de Galicia y en las políticas de reclutamiento llevadas a cabo en Aguaviva (Teruel) (Cook-Martín; Viladrich, 2009). En el caso de la Xunta de Galicia encontramos una iniciativa específicamente orientada a los emigrantes gallegos a Latinoamérica y sus descendientes. Subyace aquí por tanto la idea de una *españolidad de origen*, ligada a las grandes migraciones de españoles hacia América durante el siglo XIX y los primeros compases del siglo XX. El objetivo del programa era favorecer el retorno de los que se fueron –o de sus descendientes–, para lo cual el gobierno regional llegaría a invertir hasta diecisiete millones de euros en 2006 para políticas habitacionales, educativas y de búsqueda de empleo para esta población. Los beneficiarios de este programa no sólo serían vistos como culturalmente próximos, sino incluso como miembros de la comunidad nacional. No obstante este tratamiento, en la práctica esta iniciativa encontrará notables contradicciones, especialmente cuando los retornados sean personas con varias generaciones en tierra americana, y su vinculación cultural y afectiva con Galicia sea por tanto menor de lo esperado.

El caso de Aguaviva, por su parte, demuestra cómo también desde las instancias municipales se han impulsado políticas que contribuyen notablemente a consolidar la imagen de un inmigrante latinoamericano culturalmente cercano. En el año 2000, este pequeño pueblo de la provincia de Teruel sufría un grave problema de despoblación, común por otra parte a muchas localidades de la zona. El número de vecinos de Aguaviva había llegado a reducirse hasta los quinientos noventa y ocho, generando en las autoridades municipales una preocupación fundada por la sostenibilidad demográfica del pueblo. Es entonces cuando la alcaldía decide lanzar un programa de repoblación específicamente dirigido a inmigrantes de Argentina, Chile, Uruguay y Rumanía, a los que se ofrecía un contrato de trabajo por cada cabeza de familia que se comprometiese a residir junto a su familia en la localidad, así como el alquiler de una vivienda a un precio ajustado a la medida de sus posibilidades. Una vez más, la preferencia por el reclutamiento de nacionales latinoamericanos

entronca de manera directa con un discurso que los construye como “culturalmente próximos”. Además, ante la imposibilidad de garantizar el ritmo reproductivo de la población autóctona, esta iniciativa política pretendía estimular un rejuvenecimiento de la población local mediante el aporte de nuevos vecinos supuestamente similares en sus patrones culturales. El hecho de que se apostase de manera específica por personas procedentes del Cono Sur no hace sino reforzar este efecto, pues en el citado discurso de la compatibilidad los países de esta región suelen aparecer como “los más próximos” de entre todos los del subcontinente, subrayando así también la compatibilidad étnico-racial.

Debe notarse en este punto cómo las políticas que afirman la preferencia de los latinoamericanos son reforzadas o debilitadas en cada momento y en función del contexto. Podemos decir que los sucesos de El Ejido, en el año 2000, marcan el refuerzo de unas políticas migratorias que van a afirmar de manera explícita una supuesta afinidad cultural basada en la historia colonial española. En ese momento este discurso confronta y complementa la estigmatización del inmigrante magrebí como esencialmente incompatible con la población española por su perfil cultural. Sin embargo, el discurso de la supuesta compatibilidad latinoamericana va a quedar progresivamente desdibujado a lo largo de los años siguientes, cuando los principales colectivos de inmigrantes latinoamericanos vayan viendo suspendida parte de sus antiguos “privilegios”. Un claro ejemplo a este respecto lo constituye la progresiva anulación de los acuerdos bilaterales que eximían a los latinoamericanos de la necesidad de obtener visado para entrar en territorio español. La obtención de un visado, que no había sido necesaria para la mayor parte de los latinoamericanos que deseaban entrar en España como turistas, se va imponiendo paulatinamente como obligación para los nacionales de distintos países. Así, la obtención de dicho visado pasará a ser obligatoria en abril de 2001 para los nacionales de Colombia, Perú, Cuba y República Dominicana; mientras que a los ecuatorianos se les impondrá esta obligación en junio de 2003 y a los bolivianos en abril de 2007. Esta imposición rítmica de la obligatoriedad de visado irá siendo acompañada de un discurso que, en paralelo al de la compatibilidad, va construyendo la idea de un exceso de inmigración entre colectivos concretos. De esta forma, y con el paso de los años, el discurso de la compatibilidad cultural irá dejando su lugar a una nueva mirada que ve la inmigración latinoamericana con preocupación creciente y que vuelve a enfatizar la idea de adecuar la cantidad de estos inmigrantes a las necesidades del mercado de trabajo



español. Incluso, tal y como Cook-Martín y Viladrich (2009) mencionan en su trabajo sobre Aguaviva será recurrente en la población autóctona una cierta sensación de decepción con los inmigrados latinoamericanos, en la medida en que se constate el carácter relativo de su proximidad cultural. Gradualmente las referencias a estos inmigrantes como portadores de una cultura compatible van siendo sustituidas por referencias a esas mismas personas como mera fuerza de trabajo explotable. De hecho, la propia práctica de imponer la obligatoriedad de visado a los nacionales latinoamericanos visibiliza claramente un viraje desde su tratamiento jurídico como personas culturalmente próximas hacia su redefinición en términos de simple mano de obra. Por otra parte, el hecho de que esta imposición del visado fuese impuesta a los diferentes colectivos en distintos momentos funcionó como una estrategia de precarización permanente de la mano de obra inmigrante, pues en la medida en que cada colectivo veía mejoradas sus condiciones laborales era frenada su entrada con la imposición de la obligatoriedad del visado y, paralelamente, promovida la entrada de nuevos inmigrantes de otros países, más desprotegidos y consecuentemente más precarios (Martín; Cuberos; Castellani, 2012).

La consagración de la crisis económica española a partir del año 2008 va a determinar la pérdida total del interés español en seguir incorporando mano de obra latinoamericana, y no casualmente, el abandono simultáneo de muchas de las prácticas legales y administrativas que beneficiaban a los latinoamericanos y la puesta en segundo plano de los discursos y prácticas que los construían como preferidos. La suspensión total de la contratación de contingentes y la desaparición de iniciativas de vinculación como las ya citadas de Galicia o Aguaviva van a coincidir en el tiempo con el abandono prácticamente total de los discursos sobre la compatibilidad cultural de estos inmigrantes. Con el desarrollo de la crisis ganan peso los discursos que ven la inmigración como un factor problemático que contribuye a agravar problemas como el desempleo, la pobreza y la precariedad. En estos discursos no habrá reconocimiento ninguno a la singularidad cultural de los latinoamericanos. Y si bien hoy continúan existiendo mecanismos legales que benefician comparativamente al inmigrante latinoamericano —a la hora de acceder a la nacionalidad, por ejemplo— las políticas públicas han protagonizado un giro de ciento ochenta grados, frenando en seco las medidas de atracción para esta población e incluso promoviendo con especial ahínco nuevas políticas orientadas a estimular el retorno de estas personas a sus respectivos países de origen.

## El caso de Portugal

Tal y como ya se ha mencionado, la presencia de brasileños en Portugal ha sido constante y significativa desde hace al menos doscientos años. A fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, los brasileños eran los equivalentes de los indios en España, es decir, aquellos portugueses que emigraron hacia Brasil, se enriquecieron y regresaron como exitosos. Sin embargo con el tiempo el significado del término fue cambiando, hasta que llegó a designar a todas las personas provenientes de Brasil. Por haber sido mayormente –y al igual que España– un país de emigrantes, Portugal no contó con ley de extranjería o de inmigración hasta 1993. No obstante el proceso de descolonización acelerado vivido en 1974-1975 debido a las independencias de las colonias en África obligó a legislar sobre la nacionalidad, teniendo efectos especialmente importantes sobre los pueblos africanos. Hasta las independencias de las excolonias, los ciudadanos provenientes de las mismas eran considerados portugueses, y no aparecen en las estadísticas de extranjeros, independientemente de que fuesen tratados como ciudadanos de segunda.

Históricamente Portugal había privilegiado el *ius soli* como principio legal de transmisión de la nacionalidad, aunque también aplicará estratégicamente el *ius sanguinis* para extender la nacionalidad a los hijos de la emigración (Ley 2098/1959). Con la llegada de muchos ciudadanos provenientes de África, durante la descolonización y la independencia, se aprueba el Decreto-Ley 308-A/1975 (vigente hasta 1988) retirando o permitiendo selectivamente la conservación de la nacionalidad portuguesa a los excolonizados. Sin embargo en 1981 se aprueba la Ley 37/1981, con el objetivo de consagrar el derecho a la nacionalidad según la nueva constitución portuguesa (1976) en la que no se permite discriminar por sexo (como sucedía antes) y se establece un periodo de seis años de estadía legal para solicitar la nacionalidad.

Es en 1994, cuando Portugal ya integraba la Unión Europea, que se instaura por primera vez el concepto de residencia legal, y se introduce un principio de discriminación positiva, que da en teoría una preferencia a la comunidad lusófona –no necesariamente latinoamericana, pero donde se encuadran los brasileños, dado que la proximidad está determinada por la lengua– estableciendo un período de residencia legal de seis años para acceder a la nacionalidad, mientras que para el resto de los colectivos inmigrantes es de

diez años. Fue durante este período de doce años que la preferencia lusófona es establecida, beneficiando directamente a los brasileños. Sin embargo debido a que esta preferencia era gestionada administrativamente de forma discrecional, sus efectos no fueron tan importantes como habría cabido esperar. Así, la cláusula preferencial no fue garantía de inclusión salvo en el plano discursivo, ya que las concesiones efectivas de nacionalidad portuguesa a los ciudadanos de origen lusófono fueron muy reducidos.

No obstante, el caso de Brasil, comparado con otros pueblos “lusos”, sí se beneficia de un conjunto de preferencias plasmadas en tecnologías de gobierno específicas, en este caso tratados bilaterales que promueven derechos transnacionales (Padilla; França, 2012), reconocidas en el Tratado de Amistad, Cooperación y Consulta entre la República Portuguesa y la República Federativa de Brasil, firmados en Portugal y Brasil en 2000 durante la celebración del quinto centenario del “descubrimiento” de Brasil (aunque un tratado de cariz semejante fue firmado en 1953, entrando en vigor en 1957), el cual crea un tipo especial de ciudadanía para los brasileños en Portugal y los portugueses en Brasil, llamado estatuto de igualdad (Padilla, 2007; Padilla; Ortiz, 2014) y que facilita el ejercicio de derechos políticos y sociales y otorga un tratamiento muy cercano al de nacional a unos y a otros. Asimismo, este tratado da continuidad a otros acuerdos anteriores, como los acuerdos bilaterales sobre Cooperación Consular y Seguridad Social firmados en 1995 y 1997 respectivamente, que afirman basarse en la hermandad de los pueblos y en su proximidad histórica y cultural, y dan un tratamiento especial a brasileños y portugueses en cuestiones relacionadas con el acceso y uso de puestos consulares en el mundo y concilian los regímenes de Seguridad Social.

Además, el aumento significativo de la inmigración brasileña en Portugal, donde el régimen legal de principios del siglo XXI no permitía la legalización, lleva a que en 2003 los gobiernos de Portugal –con Durão Barroso, futuro presidente de la CE– y Brasil –Lula da Silva, recientemente elegido– firmasen un acuerdo bajo el nombre de Acuerdo de Contratación Recíproca de nacionales (conocido popularmente como *Acuerdo Lula*). Este acuerdo que fue único e innovador, deseaba intensificar y estimular los lazos de amistad y cooperación ya existentes y facilitar la circulación de sus nacionales, según reza su introducción, posibilitó en la práctica un proceso particular de legalización para brasileños que residían de forma irregular en Portugal (aproximadamente

30.000, aunque sin datos fehacientes), sin que el mismo fuese utilizado en Brasil por parte de los portugueses residentes en aquel país (Padilla, 2007). Como respuesta a esta preferencia, y con el argumento de la no discriminación, en 2004/5 se concibe un nuevo proceso de legalización para todos los extranjeros, aunque sin gran trascendencia, y finalmente en 2007 se aprueba una nueva ley de inmigración o extranjería, que prevé la posibilidad de casos de legalización en abierto (a lo largo del tiempo y usando el modelo de caso por caso), que en la práctica también benefició a los brasileños, y que se encuentra aun vigente. Por lo tanto, si se considera la legalización del acuerdo Lula, el proceso de 2005 y el cambio a partir de 2007, los brasileños han sido los más beneficiados, aunque la tendencia de los dos últimos no sea específicamente la de esgrimir explícitamente el criterio de cercanía o proximidad cultural. Por otro lado, varios acuerdos de cooperación internacional entre los Estados (Portugal y Brasil) y entre otras instituciones (como universidades) desde hace tiempo facilitan el reconocimiento de diplomas y acreditaciones, lo que facilita la inserción laboral de ciertas profesiones. Además en los últimos 10 años la presencia de estudiantes brasileños en las instituciones universitarias portuguesas se ha incrementado exponencialmente, constituyendo la mayoría de los estudiantes internacionales. Esta situación se refleja en los cambios legislativos ya que se estipulan visas específicas para estudiantes internacionales y para residentes con altas calificaciones del sistema científico y tecnológico, antes inexistentes. Si en el presente se evalúa el flujo migratorio de brasileños en Portugal, se advierte que la mayoría de las entradas se deben a estudiantes internacionales y en intercambio, por lo que este cambio es muy relevante.

En lo que concierne el acceso a la nacionalidad, a lo ya expuesto puede agregarse que los varios regímenes legales vigentes hasta el presente facilitan el acceso a la nacionalidad a los descendientes de portugueses (desde 1959 en adelante), y como consecuencia de las grandes olas migratorias portuguesas hacia Brasil, los marcos legales han conferido la nacionalidad a ciudadanos provenientes de Brasil como hijos de la emigración. Y si bien la Ley 2/2006 anula los períodos preferenciales para las comunidades lusófonas, en la práctica éstas se han beneficiado, ya que son los caboverdianos y los brasileños quienes más se han naturalizado, aunque también lo han hecho los ciudadanos de Europa del Este (moldavos, ucranianos, rumanos, rusos, etc.). En este caso, el principal cambio se debió a poner fin a la potestad discrecional de

funcionarios y Estado. No obstante, esta nueva ley también instituye el examen de lengua portuguesa como requisito de la naturalización, facilitando indirectamente la adquisición de la nacionalidad a los brasileños quienes son exentos del examen.

En definitiva, podemos decir que si bien la legislación más actualizada no adopta de forma expresa el discurso de la proximidad cultural, en la práctica está presente. Dentro de este discurso identificamos un caso semejante al citado de Aguaviva en España. En 2008 ciudadanos brasileños de una comunidad del estado de Paraná, Maringá, fueron seleccionados y traídos para poblar un pequeño pueblo del interior de Portugal (Vila de Rei), que sufría un proceso de despoblamiento. El caso fue anunciado a bombo y platillo en la prensa como un caso ejemplar, basándose en los principios de proximidad cultural. Sin embargo, al poco tiempo la experiencia fue objeto de críticas bajo el argumento de que los inmigrantes y sus familias brasileñas no se adaptaron satisfactoriamente al lugar, resaltando que tenían expectativas diferentes (como por ejemplo pretender desarrollar carreras profesionales, no realizables en el pueblo). En resumen, el caso fue evaluado como un fiasco, culpabilizando a los inmigrantes y no a la (mala) evaluación que se hizo de la situación. Por ende, la decisión política se basó solamente en la supuesta proximidad cultural, sin considerar otros aspectos claves en el “transplante” de las familias, como por ejemplo seleccionar a personas de la ciudad para trasladarlas a un contexto interior y rural, y no prever que las familias seleccionadas estaban constituidas por jóvenes con deseos de desarrollar sus carreras profesionales atendiendo a que tenían títulos universitarios y entre sus expectativas figuraba el ejercicio de la profesión.

Asimismo, y trascendiendo la proximidad para con los brasileños y abrazando la cercanía con otros latinoamericanos, se puede destacar lo que se verificó en la política de contratación de médicos latinoamericanos (Masanet, 2010; Padilla, 2010). En este caso los profesionales de la salud fueron escogidos por ser nacionales de países que presentan contextos culturales semejantes a Portugal. Específicamente se contrataron un gran número de médicos procedentes de Uruguay, Colombia, Costa Rica y Cuba, con cuyos gobiernos se celebraron convenios específicos por ser considerados semejantes a los portugueses, aunque también se consideró que en estos países no se verificaban problemas de falta de médicos en sus respectivos sistemas nacionales de salud.

## La Península Ibérica en la Unión Europea: políticas multinivel

Para entender de forma más íntegra y multinivel las políticas migratorias ibéricas en tanto tecnologías de gobierno, es necesario considerar cómo ha influido en éstas la entrada de España y Portugal en la Unión Europea. Desde hace más de 15 años, la UE ha regulado y normativizado cada vez más las políticas fronterizas y de gestión del fenómeno migratorio. Si bien se reconoce que la inmigración es un asunto de injerencia de cada estado miembro (soberano), en realidad, la europeización de las políticas migratorias (visados de trabajo y estudio, acceso a la nacionalidad, régimen de asilo y refugio, políticas de integración, etc.) se ha realizado paulatinamente a través de la obligatoriedad de transponer las Directivas y otras normas europeas, que más temprano o más tarde, deben ser integradas a los marcos regulatorios nacionales. Así, y aunque se permita alguna variación en la forma y grado de transposición, se establecen mínimos comunes para los mismos y de a poco, el margen de preferencias o excepcionalidad que cada estado miembro puede ejercer se ha ido borrando, predominando los intereses “comunes” de la Unión Europea, que pueden o no coincidir con los intereses particulares de España y Portugal, que hasta recientemente han sido defendidos con políticas basadas en la proximidad cultural.

Hasta 2012, la política de visados Schengen era común para 22 de los 27 países de la Unión Europea (unos por opción y otros por no ser admitidos aún) más Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein. Sánchez-Montejano, Vaquer i Fanés y Viilup (2012b, p. 20) hacen un balance sobre cuáles son las consecuencias que las visas y barreras de entrada impuestas han tenido para España y para la UE (aunque podría extenderse para Portugal), diciendo que el desarrollo de los lazos preferenciales con América Latina y el Caribe “han erosionado progresivamente las relaciones y los vínculos políticos, económicos y sociales entre ambos continentes”. Sin embargo y a pesar de la europeización de las políticas de visados como tecnología de gobierno, “los Estados Miembros mantienen un alto nivel de discrecionalidad, incluso en lo relativo a los visados de corta estancia. Los criterios relativos a la documentación requerida a los solicitantes y las razones para denegar o aceptar la entrada han sido acordados en común, pero la decisión final sobre el derecho a entrar en el espacio Schengen está en manos de los cónsules nacionales” (Sánchez-Montejano;

Vaquer i Fanés; Viilup, 2012b, p. 22). Esto lleva a pensar que la discrecionalidad consular es una herramienta que puede o no facilitar de entrada a la UE, usando conveniente y diferenciadamente el criterio de cercanía cultural. Así lo confirman las mismas autoras para el caso latinoamericano, al afirmar que “Nacionales de algunos países de América Latina, a su vez, confiesan evitar las embajadas españolas ante la percepción de una alta tasa de rechazos y de que el procedimiento para obtener un visado de corta estancia es menos complicado en los consulados de otros Estados Miembros” (Sánchez-Montejano; Vaquer i Fanés; Viilup, 2012b, p. 23).

La otra cara de la misma moneda la constituyen los casos de países latinoamericanos que no necesitan visado de corta duración, entre ellos los países del Cono Sur (Argentina, Chile, Uruguay y Brasil), pero a los que los funcionarios de inmigración pueden negar la entrada. Si analizamos el caso de Brasil y Portugal, vemos cómo históricamente los brasileños constituyen el colectivo que ha sido más perjudicado y quienes más son deportados en los aeropuertos portugueses sin que se les permita el ingreso al país (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2012, 2013, 2014, 2015). Aunque por otro lado, Brasil haya aplicado varias veces una política de reciprocidad hacia europeos, rechazando la entrada de ciudadanos europeos, especialmente españoles y portugueses en 2008 (Padilla, 2011), ilustrando una actitud brasileña de desafiar la antigua relación colonial y los lazos y proximidad, y resaltando además la nueva posición geopolítica de Brasil como potencia emergente, la que ganó centralidad en los últimos años.

Finalmente, otro hito importante está repercutiendo en las relaciones entre la UE y América Latina: el reciente inicio de las negociaciones para la exención de visas Schengen para ciudadanos provenientes de países como Perú y Colombia. Esto ilustra una nueva etapa en la relación transatlántica, que coincide por un lado con las secuelas de la crisis en Europa, y por el otro, con los procesos de crecimiento económico de estos países latinoamericanos, en relación a los cuales tanto portugueses como españoles han manifestado interés, especialmente mediante la realización de inversión extranjera, casando los intereses económicos a los políticos, y justificando una nueva aproximación transatlántica diferenciada e interesada hacia algunos países de la región. Esta actitud llama la atención considerando que tanto Perú como Colombia fueron, como ya fue expuesto, de los primeros países latinoamericanos a quienes se les pasó a exigir visado a comienzos de la década del 2000.

## Conclusiones

Tanto en España como en Portugal se constata la influencia política de un discurso que construye a los inmigrantes latinoamericanos como culturalmente compatibles con la población autóctona. Este discurso, que reivindica la historia colonial y la reconstruye como el origen de un nexo de hermandad, se ha filtrado en la legislación de extranjería y en las políticas migratorias de ambos estados. La facilitación del acceso al territorio nacional, el establecimiento de formas ventajosas de obtención de la nacionalidad y la firma de acuerdos bilaterales de protección al inmigrante en diferentes campos han operado como tecnologías de gobierno, permitiendo a los estados español y portugués promocionar una imagen diferenciada del inmigrante latinoamericano, que le presenta como más próximo o menos extranjero que otros inmigrantes.

No obstante, el diseño y ejecución de estas políticas a través de tecnologías de gobierno específicas y variadas, no han seguido una pauta constante. La idea del latinoamericano como inmigrante preferido cobrará fuerza, tanto en España como en Portugal, a fines de los años noventa e inicios del siglo XXI, coincidiendo con un cambio de ciclo económico marcado por el crecimiento acelerado, la apertura de nuevos nichos laborales de empleo –generalmente desregulados y precarizados– y la necesidad de mano de obra para cubrirlos rápidamente. En este contexto, se observa un rescate activo del discurso de la herencia colonial para favorecer la llegada de inmigrantes latinoamericanos, que son presentados como una alternativa preferible a los africanos y asiáticos. Sin embargo, durante la segunda mitad de la década del 2000, este discurso comienza a perder visibilidad pública, y llega a ser directamente debilitado mediante la supresión de varias de las medidas legales que lo sustentaban –supresión de acuerdos bilaterales, alteración de la normativa de acceso a la nacionalidad en Portugal en base a la proximidad, etc.–. Una vez más, el cambio de discurso entronca de manera directa con la emergencia de nuevas necesidades económicas: en este caso la de detener la inmigración ante la dificultad de ofrecer empleo en un contexto de crisis.

Una comparación y contextualización estos discursos plasmados en tecnologías de gobierno, permite cuestionar la idea de que realmente pueda hablarse de una compatibilidad cultural entre la población latinoamericana y los portugueses o los españoles. El discurso que preconiza esta compatibilidad



se apoya generalmente en rasgos considerados diacríticos, como la lengua o la religión, para dibujar una imagen esencializada de las culturas que teóricamente permitiría un mejor encaje entre las que comparten tales rasgos. En la práctica, sin embargo, el valor de esa supuesta compatibilidad no es fijo, y de hecho llega a ser irrelevante cuando, con el cambio de ciclo económico, la incorporación de inmigrantes latinoamericanos deja de ser una opción apetecible.

Por otra parte, es preciso advertir respecto a esos rasgos diacríticos que, si bien el discurso de la compatibilidad los presenta como puntos de encuentro, a menudo también funcionan en la práctica como puntos de desencuentro y de violencias. Un claro ejemplo a este respecto lo observamos en la cuestión lingüística, donde el hecho de compartir una misma lengua se traduce a menudo en la estigmatización de los latinoamericanos por considerarse desde la sociedad receptora que no la hablan “correctamente”. En este sentido, los rasgos culturales compartidos son a su vez reactivados como escenarios donde son visibilizadas las relaciones de poder. Y es en torno a ellos donde, otra vez, las antiguas metrópolis desarrollan su capacidad para definir y simultáneamente clasificar/jerarquizar al otro, determinando lo que es correcto.

En este sentido, la mirada decolonial ofrece al menos dos ventajas a la hora de reflexionar sobre el discurso de la compatibilidad de la inmigración latinoamericana. De un lado porque nos invita a remitir este discurso al marco de relaciones de poder en que se fragua. Superando la visión esencialista, es preciso atender al proceso de construcción de esta imagen de las culturas latinoamericanas, atendiendo a los intereses involucrados y a los actores en juego. Y por otro lado, y directamente ligado a lo anterior, porque en el caso que nos ocupa se constata un claro encabalgamiento entre el discurso de la compatibilidad cultural y la experiencia colonial. Ahora bien, este encabalgamiento no obedece, como se afirma en dicho discurso, a la existencia objetiva de una herencia cultural compartida: más bien responde a la proyección hasta el presente de unas relaciones de dominación que permiten a las antiguas metrópolis seguir definiendo la cultura y la identidad de quienes un día fueron sus colonizados. Así la migración no altera sino que refuerza las jerarquías coloniales.

Y finalmente, no es por acaso que el discurso colonial que defiende la proximidad cultural latinoamericana se desarrolló en conjunción con un nuevo colonialismo o neimperialismo económico, que se traduce en la conquista de

los mercados latinoamericanos a través del aumento de la inversión española y portuguesa en dichas economías, con excepciones que rindieron grandes beneficios a dichas empresas, sin respetar las culturas de trabajo locales, o en todo caso subalternizándolas. Por ello, las políticas que han construido la compatibilidad cultural del inmigrante latinoamericano en la Península Ibérica pueden ser interpretadas como tecnologías de gobierno neocoloniales que proyectan sobre este inmigrante un doble efecto: por un lado lo construye como inferior, ya que la propia noción de proximidad se asienta en la desigualdad de la relación, en la cual los latinoamericanos son una copia malograda de la original. Por otra parte, esto culpabiliza al inmigrante latinoamericano en su fallada integración cuando ya no cumple el papel deseado, y sobre todo cuando el mercado laboral no lo absorbe ni necesita.

En este contexto, el nivel supranacional europeo, además del nacional, también brinda de forma instrumental tecnologías de gobierno que permiten, a través de la transposición y de la discrecionalidad, manipular los resultados, según se consideren necesarios, apelando o desfavoreciendo el discurso de la cercanía cultural. Dichas tecnologías pueden producir efectos potencialmente inhibidores de los discursos que durante las últimas dos décadas han afirmado la excepcionalidad del inmigrante latinoamericano en la Península Ibérica.

## Referencias

ALI, N. Imperial implosions: postcoloniality and the orbits of migration. In: ALI, N.; KALRA, V. S.; SAYYID, S. (Ed.). *A postcolonial people: South Asians in Britain*. London: Hurst, 2006. p. 158-167.

ÁLVAREZ, I. La construcción del inintegrable cultural. In: DE LUCAS, J.; TORRES, F. (Ed.). *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? algunos desafíos y (malas) respuestas*. Madrid: Talasa, 2002. p. 168-195.

APPADURAI, A. *Modernity at large: cultural dimensions of globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2003.

AZURMENDI, M. Diez tesis sobre multiculturalismo. *Cuadernos de Pensamiento Político*, Madrid, v. 3, n. 8, p. 97-111, 2005.

BAGANHA, M. I.; GÓIS, P. Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos?. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Lisboa, v. 21, n. 52-53, p. 229-280, 1999.

BAUBÖCK, R. Introduction. In: BAUBÖCK, R.; HELLER, A.; ZOLBERG, A. R. (Ed.). *The challenge of diversity: integration and pluralism in societies of immigration*. Aldershot: Avebury, 1999. p. 7-22.

BECK, U. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI, 2002.

CAMPOS, A. Portugal é o 12.º país do mundo com mais emigração. *Público*, 28 out. 2015. Disponible en: <<https://www.publico.pt/sociedade/noticia/portugal-e-o-12-pais-do-mundo-com-mais-emigracao-1712667>>. Acceso en: 28 out. 2015.

CASTRO-GÓMEZ, S. Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la invención del otro. In: LANDER, E. (Comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 139-155.

CÔNSUL-GERAL do Brasil: “os brasileiros gostam de Portugal”. *B-i*, Lisboa, n. 90, p. 4-6, 2011.

COOK-MARTÍN, D.; VILADRICH, A. Imagined homecomings. The problem with similarity among ethnic return migrants in Spain. In: TSUDA, T. (Ed.). *Diasporic homecomings: ethnic return migration in comparative perspective*. Stanford: Stanford University Press, 2009. p. 133-158.

DOMINGO, A.; SABATER, A.; ORTEGA, E. ¿Migración neohispánica? El impacto de la crisis económica en la emigración española. *EMPIRIA: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, Madrid, v. 17, n. 29, p. 39-66, 2014.

GARBE, S. Descolonizar la antropología – antropologizar la Colonialidad. *Otros Logos: Revista de Estudios Críticos*, Neuquén, v. 3, n. 3, p. 114-129, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Padrón municipal de habitantes*. Madrid, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Cifras de población a 1 de julio de 2015: estadística de migraciones: primer semestre de 2015*. Madrid, 2015.

IZQUIERDO, A.; LÓPEZ DE LERA, D.; MARTÍNEZ, R. Los preferidos del Siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España. In: GARCÍA CASTAÑO, F. J.; MURIAL, C. (Ed.). *La inmigración en España: contextos y alternativas: Actas del III Congreso sobre inmigración en España*. Granada: Universidad de Granada, Laboratorio de Estudios Interculturales, 2003. p. 237-249.

MARTÍN, E. De las migraciones del fordismo a las migraciones de la globalización. Europa: 1960-2005. *Africa e Mediterráneo*, Sasso Marconi, v. 15, n. 54, p. 29-35, 2006.

MARTÍN, E.; CUBEROS, F. J.; CASTELLANI, S. Latin american immigration to Spain. *Cultural Studies*, Chapel Hill, v. 26, n. 26, p. 814-841, 2012.

MARTINIELLO, M. *Salir de los guetos culturales*. Barcelona: Bellaterra, 1998.

MASANET, E. La migración cualificada de los profesionales de la salud en Portugal y España: una aproximación general. *Obets: Revista de Ciencias Sociales*, Alicante, v. 5, n. 2, p. 243-267, 2010.

MIGNOLO, W. A. *Historias locales/diseños globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid: Akal, 2003.

OBSERVATÓRIO DA EMIGRAÇÃO. *Emigração portuguesa: relatório estatístico de 2015*. Lisboa, 2015. Disponible en: <[http://www.observatorioemigracao.secomunidades.pt/np4/?newsId=4447&fileName=OEm\\_EmigracaoPortuguesa\\_RelatorioEstatistic.pdf](http://www.observatorioemigracao.secomunidades.pt/np4/?newsId=4447&fileName=OEm_EmigracaoPortuguesa_RelatorioEstatistic.pdf)>. Acceso en: 28 set. 2015.

PADILLA, B. Acordos bilaterais e legalização: o impacto na integração dos imigrantes brasileiros em Portugal. In: MALHEIROS, J. (Ed.). *A imigração brasileira em Portugal*. Lisboa: ACIDI, 2007. p. 217-226.

PADILLA, B. As migrações latino-americanas para a Europa: uma análise retrospectiva para entender a mobilidade actual. *Migrações*, Lisboa, v. 3, n. 5, p. 19-35, 2009.

PADILLA, B. Migraciones transatlánticas y globalización: brasileños en tierras lusas y el poder de las redes sociales. *América Latina Hoy*, Salamanca, v. 20, n. 55, p. 85-114, 2010.

PADILLA, B. Engagement policies and practices: expanding the citizenship of the Brazilian diaspora. *International Migration*, v. 49, n. 3, p. 10-27, 2011.

PADILLA, B.; FRANÇA, T. Direitos dos brasileiros e brasileiras na União Europeia: o papel do Estado. In: JACOB, O. (Ed.). *Economia, parlamentos, desenvolvimento e migrações: as novas dinâmicas bilaterais entre Brasil e Europa*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012. p. 175-198.

PADILLA, B.; ORTIZ, A. Fluxos migratórios em Portugal: do boom migratório à desaceleração no contexto de crise. Balanço e desafios. *REMHU*, v. 20, n. 39, p. 159-184, jul./dez. 2012.

PADILLA, B.; ORTIZ, A. Ciudadanía transnacional: latinoamericanos en Portugal. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, v. 33, n. 106-107, p. 39-59, 2014.

PADILLA, B. et al. Imigração brasileira em Portugal: investigação, fluxos e perfis. In: PEIXOTO, J. et al. (Org.). *Vagas atlânticas: migrações entre Brasil e Portugal no início do século XXI*. Lisboa: Mundos Sociais, 2015. p. 9-38.

PORTES, A. *En torno a la informalidad, ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa: Flacso, 1995.

QUIJANO, A. Colonialidad y modernidad/racionalidad. In: BONILLA, H. (Comp.). *Los conquistados – 1492 y la población indígena de las Américas*. Bogotá: Tercer Mundo, 1992. p. 437-447.

SÁNCHEZ-MONTIJANO, E.; VAQUER I FANÉS, J.; VIILUP, E. (Ed.). *La política de visados para el Siglo XXI: más allá de la cola del visado*. Barcelona: CIDOB, 2012a.

SÁNCHEZ-MONTIJANO, E.; VAQUER I FANÉS, J.; VIILUP, E. Introducción: la política de visados en la Unión Europea a examen: más allá de la cola del visado. In: SÁNCHEZ-MONTIJANO, E.; VAQUER I FANÉS, J.; VIILUP, E. (Ed.). *La política de visados para el Siglo XXI: más allá de la cola del visado*. Barcelona: CIDOB, 2012b. p. 13-29.

SARTORI, G. *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus, 2003.

SASSEN, S. *The mobility of labor and capital*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

SASSEN, S. *¿Perdiendo el control?: la soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra, 2001.

SAYAD, A. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Edusp, 1998.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. *Relatório de imigração, fronteiras e asilo – 2011*. Oeiras, jun. 2012. Disponible en: <[http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa\\_2011.pdf](http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2011.pdf)>. Acceso en: 28 set. 2015.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. *Relatório de imigração, fronteiras e asilo – 2012*. Oeiras, maio 2013. Disponible en: <<http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa%202012.pdf>>. Acceso en: 28 set. 2015.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. *Relatório de imigração, fronteiras e asilo – 2013*. Oeiras, jun. 2014. Disponible en: <[http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa\\_2013.pdf](http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2013.pdf)>. Acceso en: 28 set. 2015.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. *Relatório de imigração, fronteiras e asilo – 2014*. Oeiras, jun. 2015. Disponible en: <[http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa\\_2014.pdf](http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2014.pdf)>. Acceso en: 28 set. 2015.

STAVENHAGEN, R. *Conflictos étnicos y Estado Nacional*. México: Siglo XXI, 2000.

Recebido em: 30/09/2015  
Aprovado em: 09/03/2016