

RELASP

Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político

CONTEXTOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS SOBRE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA

ISSN:2683-7420

Vol. 4 | No. 7
Julio - Diciembre 2023

Revista Euro latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP)

Universidad Nacional de Rosario

ISSN: 2683-7420

Formato: Digital [PDF] [HTML]

Periodicidad: Semestral [julio-diciembre] [enero-junio]

sitio: <https://relasp.unr.edu.ar/>

e-mail: relasp@fcpolit.unr.edu.ar

La **Revista Euro latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP)** fue fundada por Andrea Spreafico (Università di Roma 3) y Juan Russo (Universidad de Guanajuato), en la ciudad de Roma, el 28 de enero de 2019, con el propósito de aportar al estudio y análisis sobre temas de interés común en América Latina y Europa. Esta iniciativa se inspiró en su aspecto funcional en la otrora *Associazione mediterranea latinoamericana per la ricerca, la formazione e la documentazione*, de contribuir a la construcción de puentes académicos entre los dos continentes. La **RELASP** tiene su sede de redacción en Argentina, México e Italia, y se publicó inicialmente en el *Istituto de Investigaciones Socio Económicas de la Universidad Nacional de San Juan*, Argentina. Desde diciembre de 2021 se publica en la *Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario*, Argentina.

EQUIPO EDITORIAL

Director

Juan Russo (Universidad de Guanajuato)

Co-Director

Osvaldo Iazzetta (Universidad Nacional de Rosario)

Secretaría de Redacción

Secretario: Eduardo Luis Espinosa (Universidad Autónoma Metropolitana, México)

Coordinación: Mariana Berdondini (Universidad Nacional de Rosario) y Elizabeth Amador Márquez (Universidad Autónoma de Zacatecas)

Comité editorial

Francesca Casafina (Università Roma Tre)

Rosalba Chiarini (Università Roma Tre)

Valentina Delich (FLACSO, Argentina)

José Mauricio Domingues (IESP, UERJ, Rio de Janeiro)

Leonardo Dražić (Universidad Nacional de San Juan)

Fabio Fossati (Università di Trieste)

Alejandro Klein (Universidad de Guanajuato)

Gerardo Larreta (Universidad Nacional de San Juan)

María Eva Pignatta (Universidad Nacional de Rosario)

Olivia Leyva Muñoz (Universidad Autónoma de Guerrero)

Marco Polo Calderón Arellanes (Universidad Autónoma de Guerrero)

Justino Lozano Alvarado (Universidad Autónoma de Guerrero)

Ivan LLamazares Valduvico (Universidad de Salamanca)

Vania Marin (Universidad Central de Chile)

Cintia Pinillos (Universidad Nacional de Rosario)

Rafael Plancarte (Universidad Autónoma de Querétaro)

Katya Rodríguez Gomez (Universidad de Guanajuato)

Rodolfo Sarsfield (Universidad Autónoma de Querétaro)

Carla da Silva Santana Castro (Universidade de Sao Paulo)

Mónica Uribe (Universidad Nacional de Colombia, Medellín)

Diseño y corrección:

Carlos Ezequiel Viceconte (Universidad Nacional de Rosario)

Diseño de tapa:

Tania Zapatero Romero (Universidad de Guanajuato)

Comité Científico

Rita Bichi	Università Cattolica di Milano
Ilan Bizberg	Colegio de México
Fernando Calderón	Universidad Nacional de San Martín
Ryan E. Carlin	Georgia State University
Manuel Castells	Open University of Catalonia, Barcelona
Marcelo Cavarozzi	Universidad Nacional de San Martín
Germán Fernández-Vavrik	Université Lumière Lyon 2
Federico Sandoval Hernández	Universidad Autónoma de Guerrero
Alberto Filippi	Universidad Nacional de Lanús / Università di Camerino
Ana Díaz	CIDE, México
Johannes Doll	Universidad Federal de Rio Grande do Sul
Piero Dominici	Università di Perugia
Manuel Antonio Garretón	Universidad de Chile
Anabella Busso	Universidad Nacional de Rosario
† Julio Labastida	Universidad Nacional Autónoma de México
George Leeson	University of Oxford
Carla Masi Doria	Università di Napoli Federico II
Liborio Mattina	Università di Trieste
Leonardo Morlino	LuiSS “Guido Carli”, Roma
† Maria Matilde Ollier	Universidad de San Martín
Angelo Panebianco	Università di Bologna
Enrique Peruzzotti	Universidad Torcuato di Tella
Robert D. Putnam	Harvard University
Hugo Quiroga	Universidad Nacional de Rosario / Universidad Nacional del Litoral
Juliette Rennes	EHESS, CEMS, Paris
Javier Saldaña Almazán	Universidad Autónoma de Guerrero
Maria Rosaria Stabili	Università Roma Tre
Maria Herminia Tavares de Almeida	CEBRAP / Universidade de Sao Paulo
César Tcach	Universidad Nacional de Córdoba
Michel Wieviorka	L'École des Hautes Études en Sciences Sociales

Dossier

Editores

Elizabeth Amador Márquez	Universidad Autónoma de Zacatecas, México
Paula Carvalho de Figueiredo	Universidad de Guanajuato, México-Portugal

Índice

Dossier

Contextos migratorios internacionales

Desafíos y perspectivas sobre la democracia contemporánea

Introducción al Dossier

Elizabeth Amador Márquez Paula Carvalho de Figueiredo	Contextos migratorios internacionales. Desafíos y perspectivas sobre a democracia contemporânea	12
Elizabeth Amador Márquez	Ciudadanía en contextos migratorios: binacionalidad, democracia y participación política, México-EU	19
Paula Carvalho de Figueiredo	Migrações e os Desafios às Democracias Europeias. Uma análise do discurso dos Eurodeputados da 8ª Legislatura do Parlamento Europeu	48
Ana Rita Gil	Proteção internacional revisitada: as soluções da União Europeia para a “crise de refugiados” da Guerra da Ucrânia	76
Bárbara Bäckström Lúcio Manuel Gomes de Sousa Paulo Manuel Costa Olga Magano Rosana de Sousa Albuquerque	Acesso à saúde por parte dos refugiados recolocados Estratégias de acolhimento e integração das instituições da sociedade civil portuguesa	105

Charles Da Silva Rodrigues Paula Carvalho de Figueiredo Maria Natália Pereira Ramos	Competências Socioculturais na Adaptação dos Portugueses Residentes no México	138
Eric Júnior Costa	Muito Além do <i>Made In China</i> : Inquietações sobre o Contexto Migratório Sino-Brasileiro	159
Artículos Libres		
Mireya Morales Peña	Cablebús L1 Indios Verdes-Cuautepec, Ciudad de México. Políticas de infraestructura y promesa de movilidad para la ciudadanía	181
Alejandro Klein	Giddens y su discusión con la posmodernidad. Un debate inconcluso	209
Reseñas y Recensiones		
Argelia Soto Linares	Decidir sobre las muertes humanas	232
Germán Beber	Apuntes para leer El Brasil de Bolsonaro en español	236

Dossier

Contextos migratorios internacionales. Desafíos y perspectivas sobre la democracia contemporánea.

Editores

Elizabeth Amador Márquez

Universidad Autónoma de Zacatecas, México

Paula Carvalho de Figueiredo

Universidad de Guanajuato, México-Portugal

Introducción al Dossier

**Contextos migratorios internacionales.
Desafíos y perspectivas sobre
a democracia contemporánea**
**International migratory contexts.
Challenges and perspectives on
contemporary democracy**

Elizabeth Amador Márquez
Universidad Autónoma
de Zacatecas¹
elizabeth.amador@uaz.edu.mx
México

Paula Carvalho de Figueiredo
Universidad de Guanajuato
paulafigueiredo@campus.ul.pt
México/Portugal

Recibido: 12 de abril de 2023
Aceptado: 20 de mayo de 2023

¹ Docente investigadora adscrita a la Unidad Académica de Ciencias Sociales, UAZ. ORCID: 0000-0001-8223-9987

En las últimas dos décadas las migraciones internacionales han experimentado una acentuación significativo en el mundo, las disyuntivas y conflictos que presentan quedaron plasmadas en imágenes que recorrieron los medios de comunicación en el orbe, y desde la cual se ponía de manifiesto la violación a derechos humanos en las rutas migratorias: los muertos en el mediterráneo, los refugiados en Grecia e Italia, desplazamientos forzados en África Subsahariana, Ucrania y Siria, los controles fronterizos en la frontera sur de México son algunos de los casos que hoy ilustran la llamada “crisis migratoria”. La respuesta política desde

la democracia ha sido establecer fuertes controles fronterizos, lo que ha potenciado en una criminalización de la migración provocando violencia y mayor vulneración a los derechos humanos de la población migrante.

De esta manera, con el anhelo de lograr la igualdad y la dignidad de vida que conlleva el discurso democrático, se evidencian los vacíos y desencantos, en la medida de que, específicamente, las migraciones han configurado fuertes conflictos entre el Estado, la responsabilidad internacional, y las prácticas que, desde la sociedad civil, han evidenciado, por un lado, el aumento de la violencia y por otro, la creación de redes para hacer frente a las problemáticas coyunturales.

Es así como en la naciente tercera década del siglo XXI se puede afirmar que los estudios sobre migración en las democracias consolidadas no son un tema agotado y que en plena globalización representan para las ciencias sociales un magno reto por entender los complejos escenarios de suma y polarización que se están dando, así como los que surgirán en los próximos años.

El aumento significativo de migrantes con pluriciudadanías, identidades interculturales y de género diversas, orientación sexual, refugiados, desplazados, el fenómeno de apátridas y menores no acompañados, y el aumento porcentual que hoy representa la migración de mujeres, son sustantivamente importantes para comprender que dentro de los procesos migratorios existen y se representan grupos con mayor vulnerabilidad y marginación, lo cual evidencia la necesidad de incluir el género y la ciudadanía para lograr consolidar los derechos humanos en las políticas migratorias.

En el presente Dossier Contextos migratorios internacionales. Desafíos y perspectivas sobre la democracia contemporánea se aborda la interacción entre democracia, migración y ciudadanía a fin de discutir su relación en los sistemas políticos, movimientos sociales, a través de los medios de comunicación, la educación, las ciudadanías, el trabajo, las clases sociales, los feminismos, es decir, desde cualquier óptica de las ciencias sociales.

Destacando que en el dossier se integra una visión global que aborda a cuatro corredores migrantes relevantes: el norteamericano, el euroasiático, el euroafricano y el sudamericano, presentan-

do seis artículos por parte de investigadores vigentes en la temática.

En el primer artículo se presenta el rol de la migración en Ciudadanía en contextos migratorios: binacionalidad, democracia y participación política, México-EU, de Elizabeth Amador Márquez con una perspectiva sobre la ciudadanía en los niveles intranacional y supranacional, en la cual coexisten los inmigrantes del estado de Zacatecas, México, conocido como la primer entidad binacional, con un amplio reconocimiento a los derechos políticos, civiles y sociales de las y los “paisanos”.

Asimismo, en el presente número las contribuciones en lengua portuguesa, de diferentes investigadores, colocan en destaque los desafíos de la política migratoria, en contexto europeo, a partir de un análisis de la política de asilo y migración de la Unión Europea (UE), entre 2014 y 2019; la aplicación, por primera vez, de la Directiva de protección temporal, para hacer frente a los desplazados desde Ucrania, tras la invasión rusa de febrero de 2022; y, sobre las condiciones de acceso a la salud, acogida e integración de los refugiados reubicados en Portugal, de acuerdo con el Programa Europeo de Reubicación y Reasentamiento, evidenciando las principales dificultades de las instituciones de la sociedad civil portuguesas y los problemas de salud de esta población. Las otras dos contribuciones se enfocan en las comunidades de migrantes, cuyo proceso de adaptación aún es poco conocido. Uno indaga sobre las competencias socioculturales de los inmigrantes portugueses residentes en México; y, el otro, explora el aprendizaje del portugués, como lengua de acogimiento (PLAc) para la población china, reconocida como refugiada en Brasil.

Así, el artículo de Paula Carvalho de Figueiredo, *Migrações e os Desafios às Democracias Europeias. Uma análise do discurso dos Eurodeputados da 8ª Legislatura do Parlamento Europeu*, presenta un análisis crítico sobre la orientación de la política de asilo y migración de la UE, durante el mandato de la 8ª Legislatura del Parlamento Europeo (2014-2019), parte de la investigación de su tesis doctoral. Este trabajo se enfocó en el análisis del contenido del discurso de los eurodiputados, destacándose dos de las principales críticas: i) la incapacidad de las instituciones europeas para reformar el sistema de asilo, dando lugar a una orientación de seguridad de las fronteras exteriores, con el refuerzo de Schengen, FRONTEX y la externalización de la gestión de las migraciones,

en detrimento de los derechos humanos; ii) el incumplimiento sistemático de los Tratados, por parte de los Estados miembros, que colocó en cuestión la legitimidad democrática de la Unión, revelando la falta de confianza de las democracias europeas. Aunque los resultados corroboran, que el discurso de los eurodiputados en la práctica se manifiesta con congruencia ideológica a sus Grupos Parlamentares, sus posturas revelaran un alto nivel de concordancia con los principios de justicia establecidos en los Tratados, principalmente, la primacía de los derechos humanos. Sin embargo, la postura política de las instituciones europeas, en materia migratoria, evidenció la nueva “soberanía de los Estados miembros de la Unión”, la misma que condicionó la libertad de circulación, con la reintroducción de las fronteras internas de algunos de los Estados miembros, lo que se ha revelado incompatible con los valores democráticos de la institución.

Tanto que el artículo *Proteção internacional revisitada: as soluções da União Europeia para a “crise de refugiados” da Guerra da Ucrânia* de Ana Rita Gil trae a debate la utilización, por primera vez, de la figura jurídica de protección temporal, para los desplazados de Ucrania, tras la invasión rusa de febrero de 2022. Esta decisión, por parte del Consejo de la Unión Europea, fue la solución rápida, urgente y uniforme entre los Estados miembros, para dar respuesta a una “crisis sin precedentes”, lo que lleva la autora a cuestionar por qué la protección temporal no fue activada en situaciones anteriores, como la crisis del Mediterráneo, tanto por la afluencia masiva de personas en dirección a Europa, como debido al elevado número de muertos. Esta dualidad de criterios por parte de la UE, notoriamente, en el “Pacto sobre Inmigración y Asilo” de 2020, de la Comisión Europea, para la gestión de los flujos migratorios procedentes de las rutas mediterráneas, que fue utilizado para filtrar, desde un principio, a quienes se beneficiarían de uno de los estatutos de protección internacional, lo que ha originado un elevado número de retornos para países terceros, postura que no se coaduna con la normativa internacional. A pesar del ventaja de la protección temporal para responder a la crisis de Ucrania, la decisión no indicó la capacidad de acogimiento de cada Estado miembro, que se puede revelar problemática; y como la Directiva prevé la evaluación al final del primer año de protección temporal, podrá aplicarse a los nuevos desplazados el régimen “ordinario” de asilo y protección internacional.

Aún, como resultado de la Agenda Europea de Migración de 2015, Portugal ha participado en el Programa Europeo de Reubicación y Reasentamiento UE, la investigación desarrollada por Bárbara Bäckström, Paulo Manuel Costa, Olga Magano, Lúcio Gomes de Sousa y Rosana de Sousa Albuquerque, sobre el Acesso à saúde por parte dos refugiados recolocados. Estratégias de acolhimento e integração das instituições da sociedade civil portuguesas, buscó identificar las problemáticas de acogida e integración con relación a las entidades oficiales portuguesas y con los servicios de salud; donde han verificado dificultades para acceder a la asistencia de la salud, considerando que esta población requiere una atención específica. Por Ley los refugiados tienen acceso universal al sistema de salud portugués de forma operacional, todavía, hay necesidades sanitarias específicas relacionadas con el país de origen – Siria, Iraque, Eritreia, Sudão, Iemen, Irão, Etiópia, Palestina, Afeganistão – principalmente, con los traumas causados por las experiencias dramáticas; y con la cultura, como la percepción del cuerpo, la salud y la enfermedad, los problemas de comunicación inherentes a la barreras lingüísticas entre los refugiados y los profesionales sanitarios, otros conocimientos, discursos y prácticas. Así que esta investigación revela los obstáculos que surgen en la vida cotidiana de los refugiados, en contextos locales reales, principalmente por barreras lingüísticas y culturales, falta de respuestas en el sistema de salud pública para algunas especialidades, especialmente en términos de salud mental. Como la red de apoyo y el papel de los voluntarios han sido esenciales en el proceso; y recomiendan la creación de una red estructurada de mediadores e intérpretes interculturales para acompañar sistemáticamente a los refugiados reubicados, incluso, la mediación lingüística a través de la traducción para superar la barrera del idioma y el ajuste de las estructuras de salud para acoger a personas de diferentes orígenes culturales. Este artículo es uno de los productos del proyecto “Integração de Refugiados em Portugal: papel e práticas das instituições de acolhimento - PT/2017/FAMI/151” financiado por el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI).

Desde el CEMRI - Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais / UAb, los investigadores colaboradores y su coordinadora, Charles Da Silva Rodrigues, Paula Carvalho de Figueiredo y Maria Natália Pereira Ramos nos envían el primero artículo sobre la comunidad de portugueses inmigrantes que re-

siden en México sobre la Competências Socioculturais na Adaptação dos Portugueses Residentes no México, un breve estudio sobre el proceso de aculturación de la comunidad para comprender las experiencias que resultan de la convivencia de los portugueses y la sociedad de acogida. Se trató de una investigación transversal y exploratoria, con enfoque cuantitativo, con 81 participantes seleccionados por conveniencia; cuya evaluación se realizó a través de las escalas desarrolladas por el grupo de trabajo del MIRIPS Questionnaire: la Escala de Adaptación Sociocultural (SCAS, siglas en inglés), la Escala de Competencia Lingüística (portugués y español) y un cuestionario con variables sociodemográficas y situacionales migratorias. Entre los resultados más significativos se destacó que las experiencias interculturales previas contribuirán para el desarrollo de las competencias socioculturales, en las áreas de comunicación interpersonal e implicación comunitaria, corroborando que los portugueses poseen competencias que facilitan su compromiso con individuos de la cultura de acogida. Todavía, en el área de las diligencias públicas los inmigrantes mencionaron ligeras dificultades para utilizar el transporte público y tratar con cuestiones burocráticas y administrativas, lo que demuestra que existen algunos obstáculos para tratar con estos factores externos. Cuanto, a la Escala de Competencia Lingüística, subescala de dominio del portugués, se encuentro dos diferencias estadísticamente significativas en la variable trabajo y en la variable de años vividos en México, esta última evidencia que el grupo etario de 41 a 60 años ya revela ligeras dificultades para escribir en portugués.

Por parte de Eric Júnior Costa su artículo Muito Além do Made In China: Inquietações sobre o Contexto Migratório Sino-Brasileiro indaga sobre el aprendizaje del portugués como la lengua de acogida (PLAc) para los chinos reconocidos como refugiados en Brasil; haciendo un recorrido de sus estudios sobre la comunidad china en Brasil en 2010 y 2011; y una encuesta preliminar, en línea, con profesores y coordinadores de los cursos PLAc. Los resultados parciales apuntan para la ausencia de migrantes chinos en los cursos PLAc y a la inexpresiva producción académica interdisciplinaria entre Estudios del Lenguaje y Estudios de la Migración sobre las relaciones chino-brasileñas.

Ciudadanía en contextos migratorios: binacionalidad, democracia y participación política, México-EU

Elizabeth Amador Márquez

Universidad Autónoma
de Zacatecas¹

elizabeth.amador@uaz.edu.mx

México

*Citizenship in migratory contexts:
binationality, democracy and political
participation, Mexico-US*

Recibido: 10 de enero de 2023

Aceptado: 9 de marzo de 2023

Resumen

El presente artículo se enmarca en un contexto complejo de debates contemporáneos y enfoques sobre ciudadanía, donde la participación ciudadana inmigrante en los niveles político, social y civil es evidente, limitada o favorecida, según sea el caso, pero presente. Por ello es relevante examinar las conexiones entre la construcción de ciudadanía a través de las experiencias intra y supranacionales de los inmigrantes, para ello se aborda el caso de los connacionales zacatecanos radicados en Estados Unidos, como una perspectiva representativa que puede abonar a la discusión, en la medida de que la movilidad humana ha sido una característica singular y permanente en la historia global, y actualmente continúa siendo pertinente, con más de 272 millones de migrantes internacionales en el mundo. Sabedores de que la migración es uno de los problemas mundiales más importantes y apremiantes del siglo, pues de la totalidad que reconoce la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de la ONU, 68 millones

¹ Docente investigadora adscrita a la Unidad Académica de Ciencias Sociales, UAZ. ORCID: 0000-0001-8223-9987

son personas desplazadas externas; 25 millones son refugiadas; 40 millones son desplazadas internas; 4.8 millones son por estudios y profesionalización; 150.3 millones son trabajadores migrantes; 36.1 millones son niños; clasificación aproximada, lo que en sí encierra un objeto de análisis vasto.

Palabras clave

Democracia supranacional, Ciudadanías, Pluriciudadanías, Inmigración

Abstract

This article is framed in a complex context of contemporary debates and approaches to citizenship, where immigrant citizen participation at the political, social and civil levels is evident, limited or favored, depending on the case, but present. For this reason, it is relevant to examine the connections between the construction of citizenship through the intra- and supranational experiences of immigrants, for which the case of Zacatecan nationals living in the United States is addressed, as a representative perspective that can contribute to the discussion, in the mean that human mobility has been a unique and permanent feature in global history, and currently continues to be relevant, with more than 272 million international migrants in the world. Knowing that migration is one of the most important and pressing global problems of the century, since of the totality recognized by the UN International Organization for Migration (IOM), 68 million are externally displaced persons; 25 million are refugees; 40 million are internally displaced; 4.8 million are for studies and professionalization; 150.3 million are migrant workers; 36.1 million are children; approximate classification, which in itself contains a vast object of analysis.

Keywords:

Supranational democracy, Citizenships, Multi-Citizenships, Immigration

En un mundo globalizado que avanza bajo una dinámica acelerada y de masificación constante, el concepto tradicional de ciu-

dadanía, como concesión de deberes y derechos en un territorio específico se ve envuelto en debates relevantes desde lo académico, lo político, lo social, lo económico, lo democrático, al estar inmerso en un contexto donde es más viable identificarse con un conjunto de intereses globales comunes y compartidos por muchos, que ante las formas históricas de los Estados-nación, en conjunta se favorece la percepción de que las nuevas realidades superan el alcance teórico y efectivo de la ciudadanía. Entre las discusiones que abogan por una nueva concepción de la ciudadanía se enmarca el interés por los derechos humanos universales y la consolidación de las nuevas tecnologías informativas online que a diferencia de los estados nacionales no tienen fronteras y permiten a las personas construir relaciones que trascienden la distancia, la geopolítica y, en ciertos contextos, la economía.

Es en este panorama global que la ciudadanía, que define la membresía en Estados-nación limitados, y la migración, a través de las fronteras físicas, se plantea la cuestión sobre ¿quién es miembro? y ¿qué tan vigente se encuentra el nacionalismo y la identidad nacional como para pluralizar o no los derechos en una sociedad global multicultural? Sin duda, es complejo dar una respuesta, más aún con el andamiaje normativo y la tradición del Estado-nación que se arraiga en la historia y las costumbres, pero es necesario el abordaje teórico en el contexto actual donde hay una mezcla intercultural a través de las migraciones voluntarias e involuntarias, que requiere la integración de los inmigrantes a los esquemas tradicionales.

A lo anterior se suma que desde el inicio del siglo XXI las migraciones internas e internacionales han experimentado un aumento significativo en el mundo, donde las disyuntivas y conflictos que integran han quedado plasmadas en estudios, relatorías y en las legislaciones a favor y en contra de la integración de inmigrantes en las comunidades receptoras, en su mayoría países desarrollados; el fenómeno ha sido más visible por tratarse de una sociedad global y masificada que socializa las situaciones que ponen de manifiesto la violación a los derechos humanos en los distintos corredores y rutas migratorias, como ejemplo: los fallecidos en su intento por cruzar el mediterráneo, los refugiados en Grecia e Italia, los desplazamientos forzados en África, los exiliados de Siria y Ucrania, los controles fronterizos en el sur de México y la restricción sistemática

que se vive en la frontera norte con Estados Unidos son algunos de los casos que integran la llamada crisis migratoria.

Sin duda hay vacíos que evidencian los desencantos y retrocesos en la materia que van de la mano de la noción de ciudadanía, pues, específicamente, las migraciones han creado conflictos entre la figura tradicional de los Estados-nación, ya que ha visibilizado la necesidad de afrontar la responsabilidad internacional ante la dinámica global; pero también se han reivindicado muchos claroscuros con las prácticas organizativas desde la sociedad civil.

El caso que se aborda radica en el contexto de la ciudadanía en el plano plurinacional México-Estados Unidos, particularmente con el fenómeno, específicamente provenientes del primer estado binacional del continente: Zacatecas, a 23 años de que a través de la lucha de las organizaciones migrantes lograrán el reconocimiento a la doble nacionalidad, la validez por tanto de la doble ciudadanía, la posibilidad de votar y ser votados en elecciones locales, entre otros logros, mismos que encaminaron y generaron el reconocimiento de México hacia sus inmigrantes.

Cabe señalar que la propuesta pretende ahondar en la categoría de las subciudadanías, entendidas como aquellas ciudadanías incompletas debido a la incapacidad del Estado por garantizar el estado de Derecho (Russo, 2018) y que se manifiesta en grupos marginados y vulnerables que a través de dispositivos de supervivencia, como la organización social, logran coexistir en un sistema que no los visualiza ni da garantía a sus derechos.

Los inmigrantes zacatecanos no sólo son subciudadanos en el sistema mexicano, sino que también los son en el estadounidense, sin embargo, han logrado integrar una ciudadanía completa a través de la biciudadanía, término que identifica a los zacatecanos con doble ciudadanía y activos en el contexto binacional, particularmente entre Chicago y Zacatecas.

Puntos de partida

Desde el inicio de la década de 1990 el rol del migrante comienza a ser distinto en Zacatecas, con el fortalecimiento de las organizaciones migrantes inicia la búsqueda por tener capacidad de agencia no sólo en Estados Unidos, sino en el estado de origen; sin embargo, en el ámbito de interés, el político, se inicia una búsqueda por la defensa de los derechos de los autodeterminados

“ausentes siempre presentes” que logra la reforma constitucional de la entidad para que ser electos y votar por sus representantes populares, bajo los cargos de diputado migrante, alcalde, síndicos y regidores, este periodo se conoce como el nacimiento de Zacatecas como el primer estado binacional del mundo.

Este antecedente marca una gran relevancia, ya que desde el triunfo de los derechos políticos de los binacionales son pocos los estudios recientes que han contrastado y diagnosticado los avances y retrocesos que ha dejado en la ciudadanía estatal, lo cual abonaría a fortalecer el conocimiento sobre la ciudadanía a partir de agentes híbridos, únicos en el contexto nacional, ya que si bien otras entidades siguieron y adoptaron los pasos de los zacatecanos, en lo efectivo son los más activos y organizados que han logrado desarrollar una ciudadanía completa y binacional.

El acceso de los inmigrantes a la ciudadanía en el país receptor donde residen se debate cada vez más en las democracias occidentales, una de las premisas más importantes tiene que ver con que la ciudadanía y la pertenencia nacional están estrechamente vinculadas, pero al mismo tiempo hay una variación considerable entre países en la forma en que se aborda la ciudadanía.

A su vez la ciudadanía se asocia con una mayor pertenencia nacional de acogida en países donde la población de receptora otorga gran importancia a la ciudadanía como una marca de membresía nacional, mientras no exista una asociación positiva entre la ciudadanía y la pertenencia en países donde la población de acogida se considera que la ciudadanía es menos importante. Es así que en el actual entorno globalizado el concepto de ciudadanía como una forma de membresía e identidad de un Estado-nación ha cambiado, a ello se suma que cada vez más países permiten la doble ciudadanía y reconocen los derechos de los no ciudadanos; sin embargo, aún existen quienes la ven como una amenaza o que acceden a cuentagotas al reconocimiento de garantías.

Ciudadanía: antecedentes y contrastes

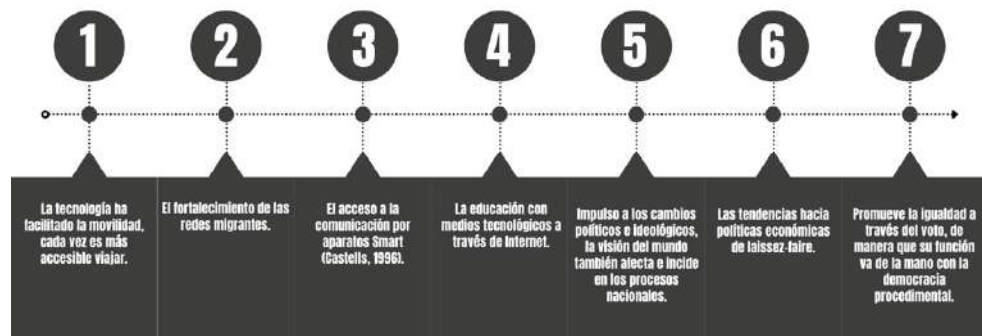
Uno de los puntos que coinciden entre el aporte precursor y filosófico de Grecia y Roma y desde temprana edad son las ciuda-

des-Estado medievales europeas, como ejemplo las italianas, que desarrollaron la normatividad o el ámbito jurídico de la ciudadanía, a través del cual un individuo era reconocido como miembro de un territorio, lo cual le otorgaba derechos, obligaciones y potestades, entre ellas la identidad nacional, siempre bajo el amparo de la carta magna o las máximas leyes rectoras.

Lo normativo actualmente, se puede inferir, tiene que ver con la validez legítima de las instituciones gubernamentales, que a su vez aplican y hacen valer las leyes, plantean las bases que legitiman a la autoridad y resuelven conflictos; además controla el ejercicio del poder, la violencia y la subversión (Shils, 1962). Es así como el respaldo normativo en la ciudadanía juega un papel trascendental en la medida que la ley marca un equilibrio social y es garante de los derechos adquiridos, así como gestor y de las obligaciones o responsabilidades que conllevan, es decir, “la membresía pasiva y activa de individuos en un Estado-nación con ciertos derechos universales y obligaciones en un dado nivel de igualdad” (Janoski, 1998, p. 29).

Entre las características comunes que plantean las cartas magnas de las sociedades democráticas sobre la ciudadanía se pueden identificar:

Figura 1. Características normativas de la ciudadanía



Fuente: Elaboración propia, 2023.

Dentro de la ciudadanía normativa encontramos su dimensión formal, en la cual los ciudadanos sólo participan en los planos mínimos que ofrece el Estado, tales como el voto, de manera que se limita el reconocimiento de nuevas formas de ciudadanía y se centra en el reconocimiento institucional, de manera que no se busca la defensa ni adhesión de nuevos derechos.

La principal crítica a la ciudadanía normativa radica en la poca efectividad de las leyes que dice hacer cumplir, los límites que no contempla y la desigualdad que impera en los distintos sectores sociales, así como la limitación de la participación ciudadana desde candados legales que complican que el ciudadano participe en los ámbitos social, político, civil y cultural.

De los distintos modelos de ciudadanía que la teoría ofrece, más allá de sus diferencias y críticas, se puede identificar que la ciudadanía se piensa tanto como un estatus legal como una actividad que presupone la existencia de una comunidad política territorialmente delimitada, misma que se extiende a lo largo de su contexto histórico particular y que es el punto principal de una identidad en común a través de una membresía voluntaria.

Lo anterior enmarcado en las categorías de Estado, soberanía, nación y nacionalidad, que integran una constante: territorio y alcance en lo que corresponde a las atribuciones legales que otorga el nacimiento dentro del mismo. Así, “el campo conceptual de la ciudadanía puede ser más o menos esbozado por tres dimensiones. Estas son, en primer lugar, la ciudadanía como una condición política y jurídica, en segundo lugar, los derechos y obligaciones legales asociados a este estatus, y, en tercer lugar, las prácticas individuales, disposiciones y las identidades atribuidas o que se espera de aquellos que tienen la condición”. (Bauböck, 2006, p.16)

Si bien el estatus de ciudadano se plantea como la expresión formal de la membresía política que tiene límites territoriales definidos dentro de los cuales los ciudadanos disfrutan de los mismos derechos y ejercen su agencia política; no obstante, en las primeras dos décadas del siglo XXI dicha premisa generalizada ha sido discutida en debates que consideran necesario el replanteamiento de las categorías frente a los efectos de la globalización y dentro de ella se encuentra el fenómeno migrante, la lucha de las minorías y la injerencia de las potencias mundiales sobre los países en vías de desarrollo.

En ese sentido, las principales discusiones que giran en torno a la ciudadanía en un mundo globalizado van desde la intensificación de los movimientos migratorios de los países más pobres a los más ricos en el contexto de las crecientes desigualdades y la rigidez de los Estados para blindar selectivamente sus fronteras, mismas

que no detienen los flujos migratorios legales e indocumentados; lo anterior deriva en un desajuste entre los derechos que devendrían de la ciudadanía y los alcances territoriales de los gobiernos, tanto emisores como receptores, lo cual ha llevado a etiquetar a quienes son ciudadanos y quienes no, en pocas palabras a quién reconoce el Estado y a quienes viviendo en él no son considerados parte, es decir son inexistentes en derechos, más no en obligaciones.

Aunado se suma el debate sobre el debilitamiento las instituciones, Bauböck (2006) señala que éste se genera por un desajuste entre la ciudadanía y el alcance que el gobierno pueda tener en un territorio, lo que recae en romper el marco legal, legítimo y tradicional de la ciudadanía; ello se puede ver en el comportamiento que tienen los inmigrantes al ejercer en una multiplicidad de ámbitos sobre y por debajo de la figura del Estado-nación.

Así, el desajuste entre las atribuciones territoriales del Estado y la ciudadanía se produce por la migración internacional a través de quienes “viven fuera del país cuyo gobierno se supone que es responsable de ellos y dentro de un país cuyo gobierno no es responsable de ellos” (Bauböck 2006, 33). Es decir, que los extranjeros en su calidad de inmigrantes, con o sin documentación legal, que conviven en comunidades de connacionales y se integran con los oriundos aún se sienten dentro de su Estado de origen, para ellos la frontera no es relevante.

La globalización y las pluriciudadanías

En un contexto internacional donde la ciudadanía aún predomina por derecho de origen, ya sea por ascendencia o por nacimiento en el territorio, se puede conducir a situaciones complejas, pues mientras que por la vía de ascendencia se excluye a los inmigrantes y a su progenie; por la vía por nacimiento en un territorio se puede otorgar la ciudadanía a los infantes cuyo nacimiento en el territorio es circunstancial, pero a su vez negarla a quienes llegaron muy pequeños a la nación.

Ello lleva a considerar nuevas formas de ciudadanía y las nuevas vías de reconocimiento de esta a través de replantear cómo se determina el derecho a la ciudadanía en un mundo con niveles elevados de migración internacional, el reconocimiento a los

derechos políticos, civiles, sociales y culturales por derecho de nacimiento o por ascendencia, es insuficiente. En su conceptualización de nación, Hannah Arendt aborda uno de los principales argumentos que busca la ciudadanía global y la inclusión más allá del origen: “la nación representa el “modo” en que el hombre nace, una sociedad cerrada a la que se pertenece por derecho de nacimiento. El Estado es una sociedad abierta, que rige sobre un territorio en que su poder protege la ley y la hace. Como institución legal, el Estado sólo conoce ciudadanos, no importa de qué nacionalidad; su origen legal está abierto a todo el que dé en vivir en su territorio” (Arendt, 2005, p. 257).

Lo cual orilla a considerar nuevas formas de ciudadanía y las nuevas vías de reconocimiento de ésta a través de replantear cómo se determina el derecho a la membresía en un mundo con niveles elevados de migración internacional, el reconocimiento a los derechos políticos, civiles, sociales y culturales por derecho de nacimiento o por ascendencia, es insuficiente.

Uno de los nuevos criterios que identifica Bauböck que otorgue la ciudadanía a quienes que son verdaderamente miembros de la comunidad política, en el sentido de que sus perspectivas de vida dependen de las leyes y las opciones de políticas del país receptor, prevaleciendo el interés por pertenecer a la comunidad y por la formación de vínculos efectivos. Sin embargo, dicho ajuste requiere cuestionar las definiciones y alcances del Estado.

En este sentido, las nuevas alternativas de ciudadanía buscan extender los derechos civiles y sociales asociados a todos los individuos que residan en un Estado determinado y sin importar su estatus legal; esto sustentado en los derechos humanos universales, que considera una libertad y garantía de cualquier persona a migrar y tener una nacionalidad, no obstante, el debate principal en esta cuestión radica en cómo dar un marco con garantía legal sustancial y política que otorgue igualdad e integración a los inmigrantes, más si los Estados no dan suficiente garantía a sus propios miembros.

El transnacionalismo que, como el término indica, busca ir más allá de las delimitaciones de los Estados, si bien pareciera un concepto transgresor del orden institucional y territorial que rompe la noción de ciudadanía como una relación entre un individuo, un Estado y los demás ciudadanos, busca llenar los vacíos

de los modelos que no han logrado dar respuestas a los movimientos migratorios voluntarios, o no, es más visto como una visión inadecuada e insuficiente en un mundo donde los estados se han vuelto interdependientes y donde un gran número de individuos se mueven a través de sus fronteras.

Para que se pueda identificar el transnacionalismo, éste se puede reconocer a partir de tres condiciones: a) el proceso debe incluir a una cantidad importante de personas de un universo significativo. b) las actividades no podrán ser circunstanciales o esporádicas y tendrán cierto margen estabilidad y continuidad. c), el contenido de esas actividades no puede incluirse en otro concepto preexistente, el transnacionalismo no debe resultar redundante (Parra, 2003).

Las respuestas de los estados democráticos liberales de hoy en día a la migración han creado nuevos estatus y derechos de ciudadanía a través de las fronteras internacionales, si bien los ha restringido en otras, la nacionalidad múltiple es cada vez más común y un porcentaje amplio de personas se involucra en prácticas sociales y políticas de ciudadanía a largas distancias o participa localmente sin ser reconocido como miembro legal en las sociedades receptoras.

Empero si la soberanía de los Estado-nación para los defensores del transnacionalismo se entiende como un impedimento para la justicia global, en el contexto actual es comprensible que se cuestione su capacidad para hacer frente a los problemas políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y xenófobos que cada vez más traspasan las fronteras.

La ciudadanía como estatus legal es lo que hace que la ciudadanía global y transnacional sea concebible, ya que no existiría un límite a la extensión potencial de los derechos, mientras que la dimensión política de la ciudadanía presupone un concepto de comunidad política más allá de las naciones de origen.

En este último punto radican las dudas, debates y críticas a los modelos que pretenden respaldarse de los derechos humanos para crear una comunidad política, pero continúa siendo dentro del ámbito legal, de manera que se pone en duda su impacto negativo en las democracias y en la efectividad frente a las garantías individuales.

Cabe señalar que la ciudadanía transnacional integra en sí variables políticas, económicas y culturales, propias de los movimientos migratorios, de manera que también es conocida como ciudadanía migrante por:

Figura 2. Características de la ciudadanía transnacional



Fuente: Elaboración propia, 2023.

Para los defensores de la ciudadanía en este sentido es la ideal, ya que permite ejercerse en una multiplicidad de lugares, situados en diferentes niveles de gobierno: local, nacional, regional y global, los que abogan por la democracia global plantean un orden de múltiples dimensiones verticales del poder por encima y por debajo de los estados soberanos existentes, y a quienes consideran despojados de su centralidad.

En el plano empírico, en la experiencia binacional México-Estados Unidos se ha mostrado que los propósitos de esta modalidad de ciudadanía han llevado a la realización de múltiples reformas impulsadas por los migrantes en un ejercicio de sus libertades y derechos políticos, a fin de concretar integración en el país de destino, sin abandonar la condición ciudadana de sus lugares de origen. Bajo este nuevo esquema, el migrante como minoría social tiene el derecho y los espacios legales e institucionales para votar y ser votado, organizarse políticamente de manera independiente, y ser parte de los proyectos políticos de los partidos. (Herrera, 2009, p.39)

Si bien el alcance de la democracia va más allá de los límites del Estado-nación, en esta propuesta, no se considera conceptual

ni imposible en su práctica, más si en los países las instituciones representativas están alejadas de los ciudadanos, quienes se sienten en gran medida desempoderados, no representados y descontentos. Will Kymlicka (1999) señala que si bien ha habido un gran avance en la participación ciudadana social, aún no se logra que las instituciones formales reconozcan la presencia inmigrante, quienes se organizan con elecciones, referendos y deliberación en clubes, federaciones y asociaciones comunitarias.

Lo anterior lo atribuye a las barreras lingüísticas para la integración a la comunidad política, se debe entender que “la comunicación política tiene un gran componente ritual, y estas formas de comunicación ritualizadas son típicamente específicas del idioma. Incluso si uno entiende una lengua extranjera en el sentido técnico, sin el conocimiento de estos elementos rituales, es posible que no pueda comprender los debates políticos” (Kymlicka 1999, p. 121).

El objetivo de que todos accedan y sean parte de la comunicación política es crear una esfera pública transnacional, Kymilcka a la par de Nancy Fraser (2007) ven en las esferas nacionales una desestabilización y desfase frente al contexto migratorio del nuevo siglo e identifican seis puntos que respaldan su postura. El primero, relativo a la soberanía, señala que ésta se ve enfrentada a procesos de crisis económica, políticas y sociales que no se resuelven en lo nacional. Segundo, las reglas impuestas por los intereses económicos globalizados, que sobrepasan las constituciones nacionales y las obligan a adaptarse a nuevos estándares internacionales.

Tercero, el constante cambio en la ciudadanía nacional “enfrentada a migraciones, diásporas, dobles nacionalidades, a la visibilidad de comunidades de pobladores originarios o al hecho de las múltiples residencias, queda desarbolada: la nacionalidad coincide cada vez menos con el territorio” (Guerra, 2013, p. 86). Cuarto, la supremacía de la lengua extranjera sobre la nacional, el inglés sobre el español. Quinto, el capitalismo del consumo que enfatiza las desigualdades. sexto, el rol de los massmedia internacional, que dejan de lado el objetivo informativo por el entretenimiento, se convierten en fines y no en medios entre el gobierno y los gobernados.

La ciudadanía transnacional plantea el desarrollo pleno de una sociedad civil que vaya más allá de las instituciones nacionales; a

través del reconocimiento a las redes que se han creado al margen de los gobiernos, no sólo las migrantes, si no también las de los pueblos originarios, el cambio climático, los derechos humanos, la equidad de género, entre otros ámbitos que si bien se viven en lo local tienen un eco a nivel global.

Cabe señalar que entre las principales críticas a la ciudadanía global está la del temor de debilitar a los Estados, tanto a los fuertes como a los endebles: “El caso es que tanto en los Estados débiles como fuertes existe el riesgo de una ciudadanía multicultural, que debilita la pertenencia única al Estado. Por otra parte, comunidades étnicas muy cerradas sobre sí mismas ponen en cuestión la coherencia del espacio público al exigir que sus culturas respectivas superen el nivel particular para incorporarse al espacio público” (Badie B., Birnbaum P., 1983, p.197).

Desde Marshall, hasta el modelo de la ciudadanía transnacional que aspira a la democracia global se han identificado una serie de posturas que buscan respaldar en la norma la igualdad de los individuos, respeto a sus derechos y en la creación de una sociedad más participativa en el ámbito político, social, civil y cultural, cada uno ha destacado algún aspecto y han defendido o criticado la injerencia del Estado en la vida ciudadana; asimismo, cada corriente teórica que habla sobre identifica un punto débil en la maquinaria de la democracia; los republicanos buscan la igualdad en la norma; los liberales, la dominación del estado; las corrientes feministas, el reconocimiento de la negación de la mujer como ciudadana a lo largo de la historia y la premisa de otorgarle un rol activo en la agenda política; los transnacionales y globales la rescrición del concepto de ciudadanía sobre el Estado-nación a favor de la inclusión de los migrantes, las etnias y las minorías.

A pesar del armazón legal que trata de contrarrestar la realidad efectiva de aquellas personas que siendo considerados ciudadanos por derecho, subejercen sus derechos: “En verdad se trata de personas a los que las normas jurídicas reconocen un conjunto de derechos, y en ese sentido son formalmente ciudadanos, pero al mismo tiempo son excluidas del ejercicio efectivo de un conjunto de derechos formales. Es decir, se trata de ciudadanos que sub-ejercen sus derechos. Esta situación de ambigüedad es la base de lo que llamo “subciudadanías”. [...]aquellas personas que ha-

bitan el mundo sin derechos efectivos: los “subciudadanos.” (Russo, 2017, 466).

La categoría de subciudadanías se da cuando “existe un marco de fuertes desigualdades, porque forman parte de situaciones donde la desigualdad está naturalizadas, por el largo tiempo de su existencia, y por los procesos de legitimación de sistemas de desigualdad social y política. En estos contexto de desigualdades, las subciudadanías son “ciudadanías penetradas” por la desigualdad.” (Russo, 2020).

Al mantener el equilibrio es posible reforzar la ciudadanía en todas sus dimensiones, sin embargo, si las organizaciones pierden fuerza ante el Estado, los candados se debilitan y se fractura la relación entre sociedad y Estado. Al fallar los compromisos adquiridos entre la sociedad y el Estado las desigualdades y la efectividad de los derechos se van mermando al punto que surgen las subciudadanías como formas incompletas de las ciudadanías formales, si bien no desaparece en la parte normativa en la realidad no son efectivas. Se puede identificar cuatro tipos (Russo, 2018) que abordan en sí varias particularidades y contextos:

a) Subciudadanía de raíces, son aquellas en las que hay poco o ningún reconocimiento por parte del Estado a sus derechos sociales, cívicos y políticos, se pueden identificar en América Latina por el rechazo y discriminación que se tiene hacia las comunidades con una identidad histórica y cultural, “se traducen en la intolerancia y el desprecio del Estado hacia las comunidades con la historia y las diversas identidades dominantes, de acuerdo con el paradigma de la mezcla de razas” (Russo, 2018, p.5).

La construcción de ciudadanía tienen sus particularidades históricas en cada una de las sociedades en las que se desarrolla, de manera que en América Latina sus procesos han sido distintos a los de Europa. Más allá de los conflictos bélicos y políticos que ambas latitudes han vivido, en el nuevo mundo la dependencia al Estado, la poca participación de la ciudadanía y la intromisión de élites han llevado a que las desigualdades y la no inclusión lleven a una ciudadanía deficiente, pero que ha encontrado en otras vías como la migración un punto de cambio.

Las subciudadanías ayudan a identificar las carencias de las minorías marginadas y a reconocer las luchas que han emprendi-

do por ser reconocidas, así como a reflexionar sobre la noción de ciudadanía en un contexto en el es necesaria una redefinición del Estado-nación que aporte a la democracia.

La globalización y los migrantes

La globalización ha favorecido vastas dinámicas económicas y sociales que ahora se conocen como tendencias globalizadoras, por ende, la migración internacional no es ajena a ello, ya que el traslado de personas de una localidad a otra se ha vuelto global y se puede ver en una mayor circulación de capital, búsqueda de bienes, interacción entre culturas e incidencia en la geopolítica al desencadenar más movilidad lo cual deviene en el cambio cuantitativa y cualitativamente de la dinámica poblacional.

De esta manera, la globalización de la migración se define como “la tendencia a que más y más países se vean afectados de manera crucial por los movimientos migratorios al mismo tiempo [...] donde la mayoría de los países de inmigración tienen participantes de un amplio espectro de antecedentes económicos, sociales y culturales (Castles & Miller, 2009, p. 10).

Ahora bien, sobre la relación entre la movilidad de las personas por el mundo, George J. Borjas (2015) plantea que cualquier análisis del vínculo entre globalización y migración se cuestiona “¿qué sería exactamente el mundo sin fronteras nacionales, un mundo en el que las personas pudieran moverse libremente de uno a otro país?” (Borjas, 2015, p. 961), pregunta que abre el debate sobre derechos humanos, libertad, democracia, etcétera, pero también lo hace desde la primicia de que la globalización es un proceso político y tecnológico, y que entre las características que identifican su alcance se encuentran que:

Figura 3. Características de la Globalización



Fuente: Elaboración propia, 2023.

En suma las interconexiones que devienen de la globalización en los ámbitos social, económico y cultural facilitan la migración, que se da en un margen más grande en cada década y más diversificada en cuanto a países de salida y de recepción. Además, la desigualdad de las regiones ha provocado el aumento de olas de personas que salen de sus lugares de origen, sin embargo, también en los países receptores se muestra un crecimiento en la demanda de mano de obra migrante, tanto calificada como no.

La participación mínima o amplia de los países se da a partir de la aceleración y la diversificación; la primera, se da en el contexto de alcance y la facilidad relativa de llegar a cualquier parte del mundo, tomando en cuenta las restricciones fronterizas que complejizan el traslado de las personas; la segunda, tiene que ver con las composición de las poblaciones, no únicamente sobre sus países de origen, sino en términos de categorías de migración: trabajo, estudiantes, familias, refugio y asilo, además de si se trata de una migración permanente, semipermanente o temporal.

De esta manera, la migración en el plano de la globalización es una de las dimensiones principales para entender los términos de movilización e intercambio asimétricos, donde pervive la desigualdad por un lado, mientras que por otro lado se busca respaldar a través de garantías a los migrantes con mano de obra calificada y sectores favorecidos con facilidades de capital; sin dejar de lado que excluye a quienes huyen en busca de una mejor calidad de vida, a quienes vulneran.

Zacatecanos y la biciudadanía

Illinois es uno de los tres estados americanos, junto con California y Texas, que más inmigrantes mexicanos tiene, sin embargo, a comparación de los otros dos es el menor, la primera explicación radica en que no es frontera, sino que es parte de la región Centro-Noreste de Estados Unidos, si bien su ciudad más grande, Chicago, es la que más concentra mexicanos y zacatecanos, en el Medio Oeste, en el resto de su territorio tiene una fuerte presencia de connacionales, considerados la minoría más grande, contabilizando aproximadamente de 2.7 millones, según el Census Bureau.

En su historia, ha tenido una inmigración compleja, más que la de otros estados americanos donde hablar del tema es común, esto se debe a que desde épocas tempranas se caracterizó por movimientos de nativos de las zonas rurales a las más industrializadas y a la afluencia de personas de otras partes de los Estados Unidos en búsqueda de empleo.

Por lo demás, durante el siglo XIX atrajo a un gran número de inmigrantes europeos, principalmente por sus tierras de cultivo y urbes, se asentaron también por las oportunidades laborales y porque había más europeos como ellos, lo hicieron sin problemas gracias a las facilidades de inmigración que otorgaba el gobierno estadounidense (Cronon, 1991). A partir de 1960, el gobierno estadounidense facilitó la llegada de inmigrantes de todo el mundo, Chicago fue uno de los puntos en donde se concentró una vasta diversidad multicultural.

Por ello, la ciudad más grande y poblada de Illinois es Chicago, donde la población latina es el segundo grupo racial y étnico más grande después de los americanos anglosajones, además, en 2016, se reportaron 803 mil nuevos residentes de ascendencia mexicana y latina en Chicago, la razón principal son los nacimientos y no la inmigración tradicional. Asimismo, cerca de 75 por ciento de las comunidades latinas las integran mexicanos y mexicoamericanos, 15 por ciento restante son compuestas por puertorriqueños, ecuatorianos, y guatemaltecos.

Los inmigrantes potencian la economía de la ciudad, la región y el estado; para 2010 se identificó que la fuerza laboral enveje-

cida nativa estaba siendo reemplazada por el gremio migrante, al punto que el poder adquisitivo había crecido a su favor, por ejemplo, el gasto de los consumidores de mexicanos y asiáticos creció 350 por ciento, es decir, cerca de \$ 66 mil millones, entre 1990 y 2005, (Illinois Coalition for Immigrant and Refugee Rights, 2019); a ello se suma que crean negocios que impulsan el crecimiento, desde tiendas de abarrotes hasta empresas tecnológicas.

Respecto a la participación política los inmigrantes, en este caso los mexicanos, han tenido un gran impacto político, particularmente en 2005-2006 los mexicoamericanos se levantaron en para pedir reformas en la política de inmigración de la nación, más de 100 mil personas se manifestaron, y fueron las precursoras de más movimiento en el país. Una de las batallas ganadas tiene que ver con que el Consejo de la Ciudad de Chicago votó y prohibió a la policía y a los burócratas y demás trabajadores preguntar a los inmigrantes sobre su estatus legal. En 2012, en la gestión del alcalde Rahm Emanuel se inauguró la Oficina de Nuevos Americanos; y de 2014 hasta la fecha, Chicago se autodenomina ciudad santuario a favor de la protección migrante.

En suma, las organizaciones de zacatecanos en Chicago encontraron un nicho viable para desarrollar políticas de beneficio para los coterráneos, su presencia es efectiva a través de apoyos con programas completos que responden a las necesidades de distintos sectores tanto de inmigrantes como de jerezanos y además con respaldo económico con remesas, su rol es más como colectivo, por ende no es extraño que sus líderes se aboquen a un perfil bajo como estrategia de optimización.

Participación política biciudadana zacatecana en Chicago

La participación política inmigrante de los zacatecanos representa un triunfo para los derechos humanos de las personas y para la democracia, así como un avance en cuando a ejercer la ciudadanía plena, sin embargo, como ya se ha planteado en el capítulo anterior, las atribuciones y garantías que ofrece México a sus binacionales a simple vista representan un avance, pero en la práctica hay una limitación procedimental entre líneas que si bien ha tenido

modificaciones a favor de los connacionales, aún limita uno de los más importantes: ejercer el voto desde el exterior, aspecto que se retomará en próximos párrafos.

Asimismo, el inmigrante zacatecano puede ser votado, pero no votar como el resto de los ciudadanos, para ello debe cumplir con los requisitos que el INE señala y delimita el ejercicio del sufragio a: presidente de la República, senadores, gubernatura, diputado migrante y diputación por representación proporcional. Para ser electo sólo puede ser para las figuras de diputado migrante, alcalde, regidor y síndico.

Una característica de los inmigrantes zacatecanos es la búsqueda constante por participar en el ámbito político, primero promoviendo el reconocimiento a la doble ciudadanía, después impulsando el voto desde el exterior para elegir al presidente de la República, más tarde se les permitiría elegir a senadores y gobernadores; y después buscando contender por espacios en cargos de elección popular en sus municipios y estado de origen, así como el reconocimiento de los diputados migrantes. Cada elemento es el resultado de una lucha de años, pero hoy son realidades a las que pueden acceder y que son de amplia aceptación entre los habitantes de Zacatecas.

Para entender el problema, es necesario remitirse a 2016, penúltimo proceso electoral para elegir gobernador, en cual el voto postal de los zacatecanos en el exterior tuvo una baja participación del electorado radicado en el Estados Unidos, ya que de 670 mil zacatecanos sólo sufragaron 80, es decir, 0.012 por ciento de la población esperada.

La desalentadora afluencia de los migrantes en el proceso electoral se debió a la modalidad del voto aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), facultad otorgada por la reforma constitucional de 2014 y que por el organismo fue el voto postal; la segunda causa refiere a la adquisición de la credencial electoral, identificación que requiere una serie compleja de trámites para poder obtenerla en Estados Unidos; principalmente porque requiere que el interesado cuente con la matrícula consular, un documento de identidad nacional como el acta de nacimiento y el activar la misma una vez en mano, situación que en tres elecciones ha evidenciado las trabas para que los inmigrantes puedan ejercer su derecho.

Por otro lado la figura del diputado migrante es interesante en la forma de su integración que es de representación proporcional para que garantice que siempre exista una voz para los migrantes; además debe ser biciudadano, es decir, tener las dos nacionalidades y ejercer en regla los derechos que devienen de ella, lo anterior fija su objetivo en que sólo una persona que conozca la situación en ambos lados puede representar a los connacionales; además, en el caso de Zacatecas una de las premisas para que cualquier partido proponga a su candidato es el respaldo que las 29 federaciones de clubes que existen les otorguen.

La 12va. diputada migrante del periodo 2018-2021, Lizbeth Márquez, biciudadana, quien también ha fungido como activista a favor de los derechos de los migrantes por décadas, impulsa una iniciativa llamada Derecho a la identidad, que consiste en la homologación de las constancias de identidad con reconocimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), con ella se podrá agilizar el trámite para el acceso al voto. Asimismo, desde su curul y de la mano del respaldo de los 30 diputados estatales y el aval de sus homólogos federales del Congreso de la Unión, Zacatecas vuelve a ser pionero en iniciativas que beneficiarán no sólo a sus inmigrantes, sino también a todos los mexicanos, ya que a finales de 2019 exhortaron la iniciativa del voto electrónico vía Internet, mismo que será aprobado en el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en 2020.

Participación política de biciudadanos zacatecanos

Un fenómeno particular en el sistema político estadounidense y no sólo es propio de los inmigrantes mexicanos, sino que tiene que ver con que la participación política americana no se ciñe únicamente al sufragio gubernamental, es decir, la cultura política estadounidense es muy participativa, sin embargo, en el contexto de la integración de los connacionales, y en este caso zacatecanos, es gradual, porque ellos inician desde la periferia, eligiendo en contextos de cercanía, incluso aquellos indocumentados participan.

Cabe señalar que “entre los ciudadanos adultos latinos, de 1996 a 2012, la votación fue mayor entre los inmigrantes de

primera generación (con un promedio de 52 por ciento en las últimas cinco elecciones presidenciales) en comparación con los latinos de segunda generación (46 por ciento) y más que los de la tercera generación o posteriores (45 por ciento)” (National, 2015). Lo anterior se refleja en dos de los reactivos sobre participación política de los inmigrantes zacatecanos, donde 85 por ciento de la población encuestada señaló que no ha votado en elecciones federales ni estatales. Entre las variables que afectan la votación de los inmigrantes se encuentran:

a) El dominio del idioma, en este caso el inglés, muchos connacionales lo hablan, pero no lo escriben, o practican el spanglish, una jerga común en las comunidades mexicanas, “la votación es menor entre los ciudadanos que tienen un dominio limitado del inglés” (Ramakrishan, 2005).

b) El rango de edad, que el déficit de primera generación en la votación sea más bajo aún, ya que los ciudadanos naturalizados son mayores, en promedio, que el electorado nacido en territorio estadounidense.

c) El nivel educativo es otra de las brechas entre votantes de primer y segunda generación, aúne es la de menor injerencia y principalmente obedece a la formación cívica entre los que tuvieron una formación académica en México y los que no (Ramakrishan, 2005).

d) Por falta de confianza y temor a ser expuestos, tanto para documentados como indocumentados el bajo perfil es ideal, cuando participan activamente suelen hacerlo en colectivo.

e) Por indiferencia política, los mexicanos, incluidos los zacatecanos, no están habituados a participar políticamente, comportamiento que continúan teniendo en Estados Unidos, por ello a través de las redes se busca ganar su confianza para poder trabajar con organizaciones y cambiar la mentalidad “apolítica”.

f) Por falta de recursos y tiempo, a ello se suma que en los casos de los recién llegados no están familiarizados con los sistemas estadounidenses.

Participación civil biciudadana zacatecana

Los clubes y federaciones migrantes zacatecanas son resultado y herencia de generaciones anteriores de mexicanos que funcionaban como grupos de autoayuda, brindando apoyo en tiempos de dificultades, desempleo, enfermedad, lesiones y gastos de repatriación de cuerpos, acciones que fortalecieron el capital social entre coterráneos que respaldaban a los inmigrantes recién llegados o que empezaban a tener familia en Estados Unidos a adaptarse al nuevo entorno, combatir la discriminación y proteger su cultura a través de las comunidades.

En conjunto las federaciones integran a 350 clubes organizados (Sezami, 2020) distribuidos a lo largo de los estados americanos y bajo la consigna de apoyar proyectos de beneficio para los zacatecanos que se encuentran en territorio estadounidense y a los que residen en sus localidades de origen en México, la jerarquización busca optimizar los recursos y el trato con los distintos niveles de gobierno; si bien gran parte de los inmigrantes se adhieren a una organización, hay connacionales que de manera independiente colaboran, pues señalan que las asociaciones politizan y se corre el riesgo de desviar los objetivos.

Cabe señalar que las federaciones zacatecanas se integran por clubes que tienen como fin realizar acciones filantrópicas para beneficiar a las comunidades de coterráneos, tienen su acta constitutiva y deben tener el reconocimiento del consulado, el gobierno federal y el gobierno estatal. Los clubes zacatecanos por su parte se conforman con un núcleo de 5 a 15 miembros de la misma comunidad de origen, en este caso de Jerez, y sus integrantes cuentan con la capacidad de movilizar a grandes cantidades de personas para recaudar fondos y ayudar sus comunidades.

Participación social biciudadana zacatecana.

Las federaciones y clubes se instauran como asociaciones civiles, con sus órganos internos de gestión gobierno, pero que enfocan su fin en programas sociales que incluyen la organización política,

social, civil y existencial de sus agremiados. En el primer punto, aunque en su mayoría son apartidistas, mantienen una estrecha relación con los gobiernos federal y estatal mexicanos, sin dejar de lado que tienen el reconocimiento como organización por parte de Estados Unidos, no se debe olvidar que los mexicanos al ser la segunda minoría en Chicago tienen un peso para la vida política.

En el ámbito civil, funcionan dentro de los esquemas normativos estadounidense, mexicano y zacatecano, sin embargo, aunque las actividades que realizan en Estados Unidos convocan a un amplio sector de la sociedad, el peso de sus acciones se ven reflejados en México.

En lo social, los migrantes ponen la agenda y los medios para que las políticas públicas enfocadas en ayudar a sus comunidades de origen y receptoras sean efectivas; actualmente existen 15 programas binacionales creados e impulsados por los migrantes y que el gobierno zacatecano ha tenido que respaldar y agregar como parte de su plan de desarrollo. Es a través de ellos que se pueden identificar los mecanismos que mezclan dos visiones distintas de la ciudadanía.

Las remesas juegan un papel relevante tanto para el funcionamiento de los programas sociales como un incentivo para las relaciones con México, durante los últimos 20 años las remesas han tenido un crecimiento muy relevante en el país, generando impacto positivo en la economía nacional y en el bienestar de los hogares receptores de las mismas.

Además, los dólares que envían los connacionales son una de las principales fuentes de divisas del país, en más de una ocasión su ingreso ha sido mayor al petróleo o al turismo, en 2019 alcanzaron un máximo histórico de 36.048,64 millones de dólares el año pasado (Banxico, 2019), en suma las remesas representan el equivalente a 10 por ciento del gasto público nacional, sin contar que hay otra gran parte de dólares que no se reportan debido porque llegan de persona a persona.

Existen 15 programas institucionales binacionales forman parte del Plan de Desarrollo del Estado de Zacatecas, y algunos también están integrados con respaldo federal, su funcionamiento resulta de la mezcla financiera de 25 por ciento del gobierno federal; 25 por ciento a las organizaciones de migrantes y 50 por

ciento a gobiernos de las entidades federativas y municipios. Entre los más importantes y vigentes se encuentran: Programa Corazón de plata, Apoyo solidario a trabajadores Ex braceros Zacatecanos 1942- 1964, Apoyo a Zacatecanos Migrantes deportados y repatriados, Apoyo a las casas del zacatecano, Programa Mariposa Construyendo alas para la libertad, Traslado de restos humanos de zacatecanos fallecidos en el extranjero, Programa Secampo de Atención al Migrante, Programa 3x1 para migrantes, Programa 2x1 y Programa Binacional de Educación Migrante.

Participación existencial biciudadana zacatecana

Una de las características de las diásporas es la conservación de las prácticas culturales de las comunidades de origen, como una forma de identidad colectiva, a través de las redes que son los clubes y federaciones migrantes, los zacatecanos sustentan su identidad regional en Estados Unidos “organizando concursos de belleza de ambas comunidades al sur y norte de la frontera, editan una revista que contiene reportajes sobre paisajes, personajes y fiestas del terruño, organizan encuentros de equipos deportivos de paisanos “de aquí y de allá”, ceremonias religiosas a santos zacatecanos en el norte” (Mestries, 2016, p.44)

Las celebraciones van de la mano de la religión, como es el caso de los santos patronos de cada comunidad y municipio, las cuales se manifiestan en ferias regionales que congregan a paisanos en distintas temporadas del año, el 9 de septiembre se celebra el Día del Zacatecano Migrante, un día después del aniversario de la fundación de la muy noble y leal ciudad de nuestra señora de los Zacatecas; celebración que se realiza en Estados Unidos en distintas fechas del año, según corresponda a la federación y el estado americano en que se encuentren, festejos que cuentan con la participación del gobernador estatal, así como de funcionarios de primer nivel.

La preservación de la identidad cultural se da a través de los núcleos familiares, es decir, las primeras generaciones transmiten y recrean en la comunidad receptora prácticas similares a las realizadas en México, de manera que los hijos o segunda generación mantienen y refuerzan las mismas, viajan con los padres a los municipios y se empapan de las tradiciones y costumbres, mismas

que mantienen en la medida de conmemoración, ya que ellos y la tercera generación viven, trabajan, estudian y coexisten en la cultura estadounidense.

Actualmente se habla que aún hay cerca de 600 zacatecanos de primera generación, mientras que con la segunda y tercera generación suman 1.7 millones de coterráneos en territorio estadounidense, es la última generación la que legalmente tiene el reconocimiento de la doble nacionalidad, sus hijos no podrán aspirar a dicho derecho, en ellos recae el futuro de la identidad zacatecana en Estados Unidos.

Reflexiones finales

Los procesos migratorios son complejos, aunque las causas se expliquen teóricamente es claro que no se pueden encasillar ni unificar como fenómenos homogéneos, al contrario la misma naturaleza de la movilidad y los distintos contextos en los que se da demuestran su heterogeneidad, por ello las prácticas, programas y decisiones que cada país toma no siempre tiene la misma respuesta que en otro; por ende, cada corredor tiene sus particularidades, desde el origen de los migrantes hasta las naciones receptoras, si bien en unas son tolerados e integrados a la vida social y económica, en otras es una realidad cotidiana que acepta la multiculturalidad y en unas más es un rechazo profundo, xenófobo y lacerante donde el racismo y la persecución son el día a día que tienen que sortear miles de hombres, mujeres y niños.

El presente artículo se ha centrado en una dimensión particular que bien podría abrir brecha a una migración organizada e integrada, con beneficios para los protagonistas, sus comunidades de origen y en la sociedad receptora en que residen, no es un contexto perfecto, pero sin duda es ideal a comparación de otros, ya que permite el desarrollo de la participación ciudadana bajo un proceso particular, gradual y aún en constante seguimiento y consolidación.

La migración mexicana hacia Estados Unidos, que representa 97 por ciento de la emigración nacional, con 1.8 millones en Estados Unidos, mientras que 3 por ciento restante se localiza en otros países de América, 1, 083; Europa, 204; Asia, 171; África, 3; y Oceanía, 16. Es decir, más de la mitad de la población del estado se encuentra fuera (SRE, 2020), sin contar a los zacatecanos que radican en otra entidad federativa.

En este contexto de éxodo, los inmigrantes que radican en territorio estadounidense y los que se encuentran México mantienen el arraigo y la identidad originaria, pero ello no se transmite en desarrollo, que es un punto en el que otras entidades con mayor expulsión de migrantes han rebasado a Zacatecas; es decir, las remesas y el apoyo social y civil que puedan darle a sus comunidades de origen no se traduce en mejoras para disminuir la emigración ni para mejorar sus condiciones económicas, más allá de los beneficios que las familias dependientes de los dólares que envían sus parientes tengan o la inyección de recurso a través de los más de 15 programas binacionales.

Más allá de las diversas causas por las que migran los mexicanos, en la que predomina la búsqueda por mejores oportunidades económicas, un detonante es la ciudadanía incompleta que sufren los grupos poblacionales que deciden emigrar, debido a que el Estado no da garantía al cumplimiento y ejercicio efectivo de los derechos que enmarca en lo normativo. A través de la investigación sobre la ciudadanía mexicana se identificaron los elementos que contrarrestan la participación ciudadana en todos sus niveles.

Como causa principal se obedece a la conformación de la sociedad como estatamental, en la cual la sociedad tiene un rol subalterno ante las decisiones del Estado, de manera que no se desarrollan las dimensiones civil y social, manteniendo la política en un estatus que sólo permita la legitimación de las instituciones por medio de la democracia procedimental, donde el voto es el único medio de participación de la gente.

A ello se suma que en México la organización social tiene a ser dispersada por el Estado a través de medios directos, con el uso de la fuerza legítima; y por los indirectos a través del uso de medios disuasivos como los medios de comunicación o la burocratización. Existen sólo 35 mil asociaciones civiles, en su mayoría extensiones de empresas con el fin de evadir el pago de impuestos a través de los deducibles; en Estados Unidos hay 680 por cada 100 mil habitantes.

Por lo anterior, la bicidadanía inmigrante de zacatecanos posibilita ver a la migración organizada y no restringida como una vía que contribuye al desarrollo de la participación ciudadana en todas sus dimensiones en las comunidades de origen y no se con-

trapone a los intereses de las figuras del Estado-nación. En suma es sustanciañ revistar a través del mecanismo de las subciudadanías inmigrantes las contribuciones que los connacionales tienen para sus entidades de origen.

Referencias

- Arendt, H. (2005) La nación en *Ensayos de comprensión* 1930-1954, Madrid: Caparros.
- Badie B. y Birnbaum P. (1983), *The Sociology of the State*, Chicago: University of Chicago Press.
- Banxico (2019) Banco de México, <https://www.banxico.org.mx>, consultado 17/01/20
- Bauböck R. (2006) Migración y ciudadanía, en *Revista Zona Abierta*, (116-117), 135-169. Madrid.
- Borjas, G. J. (2015) Inmigración y globalización: un ensayo de revisión. *Revista de literatura económica*, 53(4), 961-74.
- Castles, S. y Miller, M. J. (2009) *The Age of Migration*. Houndmills. Basingstoke, Hampshire y Londres: MacMillan Pres ltd.
- Cronon W. (1991) *Nature's Metropolis, Chicago, and the Great West*. Nueva York: W. W. Norton & Company. W.
- Fraser N. (2007) Transnationalizing the Public Sphere, on the Legitimacy and Efficacy of Public Opinion in a Post-Westphalian World. *Theory Culture & Society*, 24(4), 7-39.
- Herrera, F. (1998) Ciudadanía y derechos políticos de los migrantes: Diálogo en la democracia. En N. Baca Távira, F. Herrera Tapia, R. González Orihuela (comps.), *Migración, Democracia y Desarrollo: la experiencia mexiquense* (pp. 37-52). Toluca, Edo. Mex: IEEM.
- Illinois Coalition for Immigrant and Refugee Rights (2019) <https://es.icirr.org/>
- Janoski, T. (1998) *Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional and Social Democratic Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 9.
- Kymlicka, W. (1999) *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, España: Paidós.

- Mestries, F. (2016) Migrantes binacionales y participación política local: El Rey del Tomate en Jerez, Zacatecas. *Trace*, (69), 34-64.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2015) *The Integration of Immigrants into American Society*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Parra, J. (2003). Acercamiento al derecho de la migración y la ciudadanía transnacional. El caso de los emigrantes mexicanos y sus derechos políticos. *América Latina Hoy*, 33, 10.
- Ramakrishnan, S. (2005). *La democracia en los Estados Unidos inmigrantes: cambios demográficos y participación política*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Russo, J. (2018). Citizenship and sub-citizenships, as a democratic outcome in Latin America, en *Società mutamento politica*, 9(17), 43-68.
- Russo, J. (2020) Ciudadanías del siglo XXI, sobre ciudadanía existencial en América Latina, en Vol. 15 Núm. 16: *RevIISE* N°16 Vol. 16 - octubre -marzo 2021.
- Russo, J. (2017). Ciudadanías subciudadanías: la teoría de los candados. *Rivista Italiana di Sociologia Società Mutamento Politica*, 8 (15), 465.
- Sezami (2020). Secretaría del Zacatecano Migrante, <http://sezami.zacatecas.gob.mx/>, consultada el 17/01/20
- Shils, E. (1962). The Theory of Mass Society. *Diogenes*, 10(39), 45-66.
- SRE (2020). Secretaría de Relaciones Exteriores, <https://www.gob.mx/ser>, consultado el 12/02/20

Migrações e os Desafios às Democracias Europeias. Uma análise do discurso dos Eurodeputados da 8ª Legislatura do Parlamento Europeu

Paula Carvalho de Figueiredo¹

Universidad de Guanajuato
paulafigueiredo@campus.ul.pt

México/Portugal

Migrations and the Challenges to European Democracies.

An analysis of the speech of the MEPs of the 8th Legislature of the European Parliament

Recibido: 20 de enero de 2023

Aceptado: 5 de marzo de 2023

Resumo

A 8ª Legislatura do Parlamento Europeu entrou em funções em julho de 2014, em circunstâncias complexas: mais de mil e seiscentas pessoas mortas ou desaparecidas no Mar Mediterrâneo, juntamente, com o ressurgir da extrema-direita e o discurso anti-imigração na velha Europa. O objetivo deste trabalho foi analisar o discurso dos grupos parlamentares durante a 8ª Legislatura do Parlamento Europeu, quanto à orientação da política de asilo e migração da União Europeia. O método utilizado teve um enfoque descritivo e qualitativo, através da análise do conteúdo do discurso em sessão plenária dos Eurodeputados, codificado e analisado com Atlas.Ti. Averiguou-se que as decisões dos Eurodeputados foram tomadas em consonância com a ideologia política do grupo parlamentar, tendo a política de migração assumido uma

¹ Investigadora Colaboradora del Centro de Estudios das Migrações e das Relações Interculturais / Universidade Aberta.

orientação mais securitária, com o reforço de Schengen; do que humanitária em relação ao asilo, dado que não foi possível reformular o Sistema Europeu Comum de Asilo. Contudo, frente às graves infrações dos Estados-membros, do Conselho Europeu e da Comissão, o Parlamento Europeu exerceu a sua função democrática.

Palavras-chave

Migração, Asilo, Parlamento Europeu, 8ª Legislatura, Democracia.

Abstract

The 8th Legislature of the European Parliament took office in July 2014, in complex circumstances: more than 1,600 people dead or missing in the Mediterranean Sea, and with the resurgence of the extreme right and the anti-immigration discourse in old Europe. The objective of this work was to analyze the speech of parliamentary groups during the 8th Legislature of the European Parliament, regarding the orientation of the asylum and migration policy of the European Union. The method used had a descriptive and qualitative approach, through the analysis of the content of the speech in the plenary session of the MEPs, codified and analyzed with Atlas.Ti. It was found that the decisions of the MEPs were taken in line with the political ideology of the parliamentary group, with the migration policy assuming a more security orientation, with the reinforcement of Schengen; than humanitarian in relation to asylum, given that it has not been possible to overhaul the Common European Asylum System. However, in the face of serious infringements by the Member States, the European Council and the Commission, the European Parliament exercised its democratic function.

Keywords

Migration, Asylum, European Parliament, 8th Legislature, Democracy.

Introdução

O interesse pela investigação das migrações internacionais tem variado ao longo do tempo e de acordo com as circunstâncias

históricas, políticas, económicas, sociais, culturais e tecnológicas. Os movimentos populacionais são o resultado de diversas causas, maioritariamente, económicas, como a escassa oferta do mercado de trabalho e as diferenças substanciais de rendimento, mas também, do crescimento demográfico, das guerras, conflitos e das alterações climáticas (Arango, 2019; Castels, 2019).

As migrações encontram-se, profundamente, associadas à história da Europa e à integração europeia, que fazendo parte do passado, tornaram-se um desafio futuro à mobilidade humana. A constituição do Mercado Comum Europeu e posterior edificação da União Europeia (UE) trouxeram novos reptos às políticas de migração dos Estados-membros (Castels, de Haas & Miller, 2014; Wihtol de Wenden, 2013).

Mas as novas realidades do fenómeno migratório são, também, o resultado da evolução do processo de globalização. Apesar de ter originado uma integração mais estreita dos países e povos; economicamente, veio acentuar as assimetrias entre Estados; que já eram notórias devido às deficiências estruturais e da falta de transparência dos processos democráticos, contribuição do passado colonialista e contínua ingerência dos países mais ricos; que tem gerado guerras e conflitos internos de grupos armados, provocando a deslocação forçada de milhões de pessoas, os refugiados; além da fome e a falta de oportunidades que levaram ao incremento da migração económica com destino à Europa (Cierco, 2017; Crawley, & Skleparis, 2018; Czaika, & de Haas, 2014; Geddes, & Scholten, 2016; Hirst & Thompson, 2019; Lang, 2018; Stiglitz, 2002).

Apesar do direito de migrar se encontrar reconhecido em diversos instrumentos do Direito Internacional Público (DIP), isto não significa que qualquer indivíduo possa deixar o seu próprio país e a ele retornar, assim que o direito a emigrar não corresponde ao direito de imigrar. Ou seja, a admissão de um imigrante e refugiado por um Estado orienta-se por normativas internas, no caso dos Estados-membros da UE, a *visão convencional*; mas que atualmente, depende em larga medida da política comum de asilo e migração, apesar de que em matéria de imigração alguns critérios ainda se encontrarem sobre o direito nacional.

Efetivamente, os Estados têm desempenhado um papel fundamental na definição dos padrões da migração, uma vez que são

livres para restringir a imigração, consubstanciado nas especificidades da formação Moderna do *Estado-nação*; em função de preceitos normativos *Estado-cêntricos*. O controlo das fronteiras prioriza os bens valiosos que o Estado oferece, justificando o controlo discricionário, no direito à soberania e à autodeterminação das democracias europeias (Castels, de Haas, & Miller, 2014; Gouveia, 2017; Velasco, 2019; Walzer, 2016; Wihtol de Wenden, 2013).-

Sendo que os recentes resultados empíricos, sobre os fluxos migratórios, demonstram que, no geral, as políticas migratórias têm revelado uma tendência mais liberal com relação à entrada e permanência de migrantes, (Czaika, & de Haas, 2014; de Haas, *et.al*, 2019; de Haas, Vezzoli, & Villares, 2019); torna-se pertinente conhecer os antecedentes, para poder refletir sobre a orientação política que a UE tem desenvolvido, em matéria de asilo e migração.

Os Tratados da UE e a Política Comum de Asilo e Migração

O projeto do Mercado Comum Europeu, formalizado pela assinatura dos Tratados de Roma em 1957, idealizou a liberdade de circulação de pessoas, no espaço europeu, como um dos pilares de sustentação ético-jurídica da comunidade política (European Economic Community, 1957). Contudo, o que hoje se conhece comumente por Direito da União Europeia, o *acquis Communautaire*, sobre as matérias de asilo e migração foi um processo progressivo e de acordo com os Tratados.

Nos anos 1960, foram formalizadas Diretivas quanto à livre circulação de cidadãos europeus e trabalhadores estrangeiros; já nos anos 1970, com a crise petrolífera de 1973, muitos países Mercado Comum Europeu, decidiram aplicar políticas de migração mais restritivas que afetavam, não só os estrangeiros, assim como os nacionais de outros Estados-membros, o que levou a Comunidade Europeia a regular os direitos dos trabalhadores dos Estado-membros, em matéria de direito de permanência (Geddes, & Scholten, 2016).

Na década de 1980, a sul da Europa — Itália, Grécia, Portugal e Espanha — países, habitualmente com maior índice de emi-

gração depararam-se com o aumento de chegada de imigrantes. Consensualmente, a política migratória deixaria de ser apenas uma questão dos países do Centro e Norte da Europa, alargando o seu espectro aos países do Sul, destacando a necessidade de uma política de migração interdependente, com relação aos países terceiros, consolidando a ideia de que as particularidades nacionais deveriam ser o elemento central da política de migração da Comunidade² (Geddes & Scholten 2016). Este contexto incentivou à realização do projeto de livre circulação dos cidadãos europeus e a supressão gradual das fronteiras internas.

A Mobilidade na Europa: Livre Circulação, Schengen e Dublin

A celebração do Acordo Schengen em 1985, inicialmente assinado pela Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos, foi o primeiro passo para a materialização da livre circulação de nacionais dos países signatários, com a supressão do controlo das fronteiras internas entre os Estados-membros da UE e a criação de uma fronteira externa única. O controlo de acesso ao espaço Schengen ficaria condicionado a um conjunto de regras comuns e a um mesmo procedimento, entre os Estados-membros, em matéria de vistos, de direito de asilo e de controlo de fronteiras externas (European Communities, 2001).

A Convenção Schengen marcou a base da política migratória comunitária, que apesar de adotar um quadro institucional e jurídico para a transposição das fronteiras externas, manteve o respeito pelo núcleo tradicional da soberania nacional dos Estados-membros³ (Comissão das Comunidades Europeias, 1992; Niemann & Zaun, 2018). Todavia, as fronteiras estatais perderam grande parte da sua relevância e funcionalidade, tornando-se, por assim dizer, porosas (Velasco, 2019).

Com a assinatura do Acto Único Europeu (AUE) em 1986, surgiu, então, a primeira alteração aos Tratados fundadores da Comunidade Europeia, a criação de um mercado único (European Communities, 1987); sustentado na premissa da livre cir-

² Na década de 1980, a política migratória ficou marcada pelas iniciativas: como os processos de reunificação familiar, migração irregular, refugiados e concessão de asilo político, assim como a captação de migrantes altamente qualificados

³ A tomada de decisão sobre qualquer política do III Pilar implicava a aprovação unânime do Conselho Europeu, de outra forma estas careciam de carácter vinculativo.

culação de bens, serviços, capitais e pessoas, um novo impulso para política de migração da UE (European Communities, 2001; Lucarelli, 2021).

No entanto, a queda do Muro de Berlim e o fim da Guerra fria, entre 1989 e 1990, veio aumentar de forma notável a procura de asilo e da imigração; juntamente, com a supressão do controlo das fronteiras internas verificou-se um incremento de casos de terrorismo internacional, o que veio justificar a necessidade de desenvolver uma política de segurança comum, com relação às fronteiras externas (Lucarelli, 2021; Geddes & Scholten, 2016). Desde então, as decisões políticas sobre asilo e migração sempre ficaram associadas à segurança do Espaço europeu.

Consequentemente, com o aumento dos pedidos de asilo e para evitar situações complexas⁴ foi assinada em 1990, a Convenção de Dublin (97/C 254/01) que tinham como objetivo harmonizar as normativas e procedimentos entre os Estados-membros, na observância dos princípios e riscos provenientes da livre circulação de pessoas. Esta veio fixar o Estado-membro responsável pela análise do pedido de asilo, definia as categorias dos migrantes candidatos ao asilo e as condições de intercâmbio de informação, entre os Estados⁵, o que representou um marco normativo nas obrigações dos Estados-membros, perante o Direito Internacional Humanitário e para a cooperação entre o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1997). A Convenção de Dublin representa o primeiro marco normativo em matéria de política de asilo comum.

Já a tão ambicionada livre circulação entrou em vigor com o Tratado de Maastricht em 1993, que instituiu a liberdade de circulação, residência e atribuição de cidadania europeia aos cidadãos dos Estados-membros da UE, como um direito estruturante da União, com um quadro institucional e jurídico em matéria de migração, asilo e transposição das fronteiras externas (Comissão das Comunidades Europeias, 1992).

O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

O propósito do Tratado de Amesterdão 1997, que instituiu a Comunidade Europeia (TCE), foi aumentar as competências da

⁶⁾ Reino Unido, Irlanda e Dinamarca continuaram fora da comunitarização política da migração e asilo.

União, com a atribuição da competência legislativa à Comissão Europeia, em matéria de transposição de fronteiras, vistos, asilo e migração⁶; dando início à fase da comunitarização das políticas europeias. Este foi o ponto de inflexão a partir do qual se começa a falar de uma política de migração europeia, já que precedeu à abertura das bases legais para acondicionar as políticas comunitárias de asilo e imigração, para o Pilar Comunitário, unindo-se, assim, à livre circulação (Comunidades Europeias, 1997).

Ao contemplar a criação do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça ficou estabelecida uma clara relação entre a livre circulação de pessoas e o controlo dos fluxos migratórios, abarcando outros domínios (Comunidades Europeias, 1997). Para delinear as orientações gerais realizou-se em outubro de 1999, o Conselho de Tampere, que além de considerar as matérias já mencionadas veio instituir o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) de acordo com as recomendações do Grupo de Alto Nível Asilo e Migração (Parlamento Europeu, 1999).

Nesta etapa de integração ficou bem demarcado quem tinha direito à livre circulação, os cidadãos europeus; quem não era desejado ao submeter-se à entrada no espaço Schengen, os imigrantes económicos; e os que teriam de passar por um processo de seleção, sujeitos às normativas nacionais de cada Estado-membro, os refugiados.

1.3. A UE democrática e a Competência Partilhada em Matéria de Migração

O Tratado de Lisboa de 2007, conferiu à UE uma personalidade jurídica, com base em uma democracia representativa, consubstanciada em princípios democráticos e valores, conforme o Art.º 10º (União Europeia, 2016, p.10). No respeito pela soberania dos Estados-membros a União passou a reger-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade (Art.º 5º). Em matéria de repartição de competências, entre a UE e os Estados-membros, aplicou-se reformas significativas, com o processo de codecisão entre o Parlamento Europeu (PE) e o Conselho, consolidando uma forma de funcionamento das instituições europeias e da política interna e externa da UE, mais democrática.

De acordo, com as diferentes competências da instituição, no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, esta ficou partilhada com os Estados-Membros, podendo estes aprovar medidas juridicamente vinculativas, caso a União não o faça (Art.º 4º) (União Europeia, 2016, p.52). Neste sentido, ficou salvaguardada a competência dos Estados-membros no que respeita à definição geográfica das respetivas fronteiras, conforme o Direito Internacional; apesar da ausência do controlo das fronteiras internas e o controlo em conjunto das fronteiras externas (Gouveia, 2017).

Ainda que, não tenha sido possível consagrar, formalmente o primado do Direito da União Europeia sobre o direito nacional, o Tratado de Lisboa veio alterar a forma como a União passou a exercer os seus novos e atuais poderes partilhados.

A 8ª Legislatura do PE e o Contexto Migratório

A diversidade ideológica ficou patente na composição do PE, que se fez representar desde a extrema-esquerda até à extrema-direita; porém, esta posturas tem importantes implicações na representação democrática da instituição (Hix & Noury, 2007; Johansson & Raunio, 2019). O PE é o órgão eleito democraticamente pelos cidadãos europeus. Assim que é relevante conhecer a orientação dos distintos grupos parlamentares, não só devido ao contexto propício dos debates dos eurodeputados, como para entender os resultados da investigação.

A extrema-esquerda representada pela *Esquerda Unitária Europeia - Esquerda Nórdica Verde* (GUE/NGL), ideologicamente socialista e comunista, opõem-se à estrutura da UE, mas comprometidos com a integração europeia; a *Aliança Progressiva dos Socialistas e Democratas* (S&D), orientação social-democrata, defende uma sociedade europeia mais inclusiva; os *Verdes/Aliança Livre Europeia* (VERDES/ALE), de esquerda, nacionalistas e regionalistas que defendem o direito à autodeterminação; a *Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa* (ALDE), ideais de liberal-democracia (European Parliament, 2014).

Já de centro-direita o *Partido Popular Europeu, Democratas-Cristãos* (PPE), fundado em valores conservadores, defende o

Estado de direito, solidariedade e subsidiariedade democrática. Ideologicamente mais à direita: os *Conservadores e Reformistas Europeus* (ECR), cujo principal objetivo sempre foi o desenvolvimento económico da União, eurocéticos, antifederalistas e anti-imigração; a *Europa da Liberdade e da Democracia Direta* (EFDD), eurocético, defende os princípios da democracia, mas advoga a soberania dos Estados; em junho de 2015, foi criado o grupo de extrema-direita *Europa das Nações e da Liberdade* (ENL), eurocético, antieuropeus, nacionalistas e anti-imigração (European Parliament, 2014; Parlamento Europeu, 2015)

Quando a 8ª Legislatura entrou em funções em julho de 2014, já havia 1.607 pessoas mortas e desaparecidas no Mar Mediterrâneo, desde o início do ano; comparativamente, ao ano de 2013, mais do dobro (700 mortos) (UN News, 2014). Uma conjuntura em matéria de fluxos migratórios extremamente melindrosa, por um lado, as tragédias no Mediterrâneo, por outro, o aumento exponencial do número de requerentes de asilo — *a crise dos refugiados* — e de migrantes irregulares — *a crise migratória* (Crawley, & Skleparis, 2018)

Tanto que a tragédia de Lampedusa, em 2013, levou o Governo italiano a criar a operação *Mare Nostrum* com o objetivo de procurar e resgatar embarcações não identificadas ou em perigo, vigiando assim as águas do Mar Mediterrâneo. Mas devido aos elevados custos teve de solicitar apoio à UE, ao abrigo da solidariedade; contudo a UE decidiu, a partir de 2015, com base na responsabilidade partilhada, iniciar novas operações, coordenadas pela FRONTEX. Para alguns autores a Agência tem sido o organismo fundamental para assegurar o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, para outros esta foi a responsável pelas tragédias no Mediterrâneo (Abbott, Genschel, Snidal, & Zangl, 2015; Bruycker, 2016; Butler, 2018; Lonardo, 2018).

As mortes no Mediterrâneo tornaram-se uma constante, entre 2014 até 2019, morreram ou desapareceram 19.196 pessoas: 3.283 em 2014, 4.054 em 2015, 5.143 em 2016, 3.139 em 2017, 2.299 em 2018 e 1.278 em 2019. A falta de mecanismos, que pudessem assegurar a entrada segura em território europeu, levou muitos dos refugiados a recorrer às redes de tráfico, que não se compadecem da dignidade humana, colocando em risco a sua própria vida (IOM, 2020).

Apesar da dificuldade em obter dados precisos à escala global sobre os movimentos irregulares, em 2015, mais de um milhão de pessoas chegou à Europa por mar. A zona do Mediterrâneo Oriental (principalmente, da Turquia para a Grécia) esta rota tornou-se predominante para migrantes e requerentes de asilo, em oposição à rota do Mediterrâneo Central (do norte da África para a Itália) (IOM, 2020). Mas a decisão política sobre asilo e migração, também, teve as suas repercussões quanto ao número de pedidos de proteção internacional.

As diretrizes apresentadas no Conselho de Ypres de 2014, apenas priorizavam a transposição, aplicação e consolidação dos instrumentos jurídicos e das medidas já em vigor; decisões veementes criticadas pelos principais analistas sobre migrações (Collett, 2014; Bruycker, 2014). Nesse sentido, a Comissão apresentou, em 2015, a Agenda Europeia da Migração orientada a dar resposta à situação no Mediterrâneo e, assim, evitar a perda de vidas humanas. Como resultado das decisões tomadas pelo Conselho e pelo PE, os objetivos foram: ampliar as operações da FRONTEX; assegurar a transposição e aplicação efetiva do SECA; incentivar o programa de regresso voluntário; e reforçar Schengen (Comissão Europeia, 2015; Tsianos, & Kuster, 2016)

De acordo, com o desenvolvimento da política de asilo e migração comum e com fluxos migratórios em direção à Europa, que no discurso político e nas imagens mediáticas provocaram indignidade pelas mortes consecutivas no Mediterrâneo, pareceu pertinente indagar sobre o discurso dos diversos grupos parlamentares, durante a 8ª Legislatura do PE (2014-2019), quanto às decisões políticas, como objeto de análise.

Método

Este trabalho teve por base a investigação descritiva no que diz respeito ao objetivo: *analisar o discurso dos grupos parlamentares durante a 8ª Legislatura do Parlamento Europeu, quanto à orientação da política de asilo e migração da União Europeia*. Com um enfoque qualitativo realizado a partir de uma análise do conteúdo do discurso dos diferentes grupos parlamentares em sessão plenária, durante o período de 2014 a 2019 (Gibbs, 2007; Marconi & Lakatos, 2011).

A 8ª Legislatura esteve composta por 751 Eurodeputados, representando sete grupos políticos e um grupo de não-inscritos; a GUE/NGL com 52 eurodeputados; a S&D com 191; VERDES/ALE com 50; a ALDE com 67; PPE com 221; o ECR com 70; EFDD com 58; ENL com 36 Eurodeputados; e Não inscritos, 52 (European Parliament, 2014; Parlamento Europeu, 2015), eleitos democraticamente.

Recorreu-se à página oficial dos Deputados do Parlamento Europeu, *Principais atividades parlamentares* selecionando a opção de *Contributos para os debates em sessão plenária*; incidindo nas matérias sobre asilo e migração e depois de 2015, na Agenda Europeia da Migração. Os documentos foram codificados e para o *output* deste trabalho utilizou-se apenas uma única categoria — democracia — que se refere ao princípio e, consequentemente, aos valores democráticos inscritos nos Tratados que regem a UE e os Estados-membros. A análise e codificação da informação foi realizada pelo Atlas.Ti versão 7 (Gibbs, 2007; Marconi & Lakatos, 2011; Strauss & Corbin, 1990). Esta investigação cumpriu com os critérios éticos.

Resultados

Como referido, o PE durante a 8ª Legislatura defrontou-se com uma situação migratória bastante melindrosa; e durante quase um ano respondeu aos sucessos de forma reativa, até à aplicação da Agenda Europeia da Migração (Comissão Europeia, 2015). Neste contexto, apresentamos os resultados da análise de conteúdo nos documentos oficiais da instituição, tendo em conta a palavra de busca — democracia.

Reintrodução Temporária do Controlo das Fronteiras Internas

A reintrodução temporária do controlo das fronteiras internas encontra-se prevista no Código das Fronteiras Schengen (Official Journal of the European Union, 2000), contudo, deve ser uma medida de último recurso, que segundo o Parlamento Europeu (2018) foi acionada mais de cinquenta vezes, entre 2015 e 2018, por seis Estados-membros — Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suécia, Noruega e França — mas também por outros países de Leste.

A reintrodução temporária do controlo das fronteiras internas, como medida para impedir a entrada de requerentes de asilo, foi criticada pelos grupos parlamentares de esquerda; já os grupos de direita, os ENL, EFDD e ECR consideraram esta medida necessária, principalmente, por motivos de segurança interna e para proteger os seus cidadãos.

O PPE reconheceu que alguns dos Estados-membros “*o fazem para dificultar os acessos, fechar as fronteiras e atacar a livre circulação de Schengen*”; e com isto colocaram em causa princípios democráticos, como a solidariedade, cooperação e confiança mútua, conforme institui os Tratados. Contudo, no caso da Alemanha justificaram a medida para “*melhorar a receção dos refugiados*”. Até porque, a abertura das fronteiras indiscriminadamente “*Seria impossível, seria catastrófico, seria mau para quem vem, seria mau para quem está!*”; concordando, que a UE deveria acolher os indivíduos que merecem proteção internacional, mas evitar a entrada “*ilegal*” de imigrantes económicos, retornando os que não são passíveis de receber proteção internacional.

O Grupo S&D apresentou diversas denúncias contra a Comissão por legitimar a atuação dos Estados-membros — “*Áustria, a Alemanha, a Dinamarca e a Suécia*”, justificado na ameaça à ordem pública e à segurança interna; manifestando que a atuação “*desses*” Estados-Membros revelava a “*grande erosão dos valores humanistas e democráticos*”. De igual modo, a ALDE solicitou à Comissão medidas específicas para impedir o fecho unilateral das fronteiras; defendendo o primado do acolhimento e da regulação dos fluxos migratórios, uma vez num mundo globalizado “*não há fronteiras possíveis*”; até porque esta postura, o encerramento de fronteiras internas, segundo a GUE/NGL teria como consequência a “*bunkerização da Europa*”.

A Reforma de Schengen

De acordo com o PPE o restabelecimento das fronteiras internas constituiu, assim, uma ameaça à Convenção Schengen e à livre circulação: “*cada vez que se reconstrói um muro na Europa, recebemos um golpe nos nossos ideais. A construção da Europa consiste em destruir muros*”. Durante a 8ª Legislatura, o Código das Fronteiras Schengen teve diversas alterações, mas a sua reforma não foi consensual. Importa, mencionar as mais relevantes, devido às

restrições impostas aos cidadãos estrangeiros: primeiro, um maior controlo das entradas e saídas dos cidadãos de países terceiros, por parte do Sistema de Informação Schengen (SIS). Segundo, em 2017, este seria revogado devido às alterações de utilização do Sistema de Entrada/Saída (SES), com o objetivo de centralizar o registo destes dados e registar as recusas de entradas de nacionais de países terceiros nas fronteiras externas.

A reforma de Schengen encontrou maior oposição na GUE/NGL que referiu que as alterações cooperavam para a construção da “*Europa fortaleza*”; justificadas em problemas de segurança interna, devido à existência dos fluxos migratórios; postura que coloca em causa os valores dos Tratados. Enquanto, o PPE o maior defensor de Schengen mencionava que “*Schengen não é ameaçado pelos refugiados*”, mas sim “*está a ser ameaçado pelo aproveitamento político de alguns governos e pela inação do Conselho*”.

A substancial alteração a Schengen ficou a dever-se à necessidade de melhorar os sistemas de informação e a interoperabilidade dos mesmos, otimizando a informação e o seu intercâmbio em matéria de gestão de fronteiras, tendo em conta a luta contra o terrorismo (Jornal Oficial da União Europeia, 2018). Este sistema em regime de interoperabilidade acabou por ficar sob a gestão da eu-LISA (sistemas de informação de larga escala, na área da Liberdade, Segurança e Justiça) e a sua consequente utilização para cooperação policial e judicial entre os Estados-membros e as Agências da UE. Nesta matéria, os grupos de direita ENL, EFDD e ECR foram os maiores aliados, reforçando a ideia que todos os indivíduos deveriam ser registados e identificados por medidas de segurança.

Ainda, em 2019, verificou-se outra modificação quanto ao Código Comunitário de Vistos e o tempo de antecedência da solicitação; isto, quando frente à crise do Mediterrâneo os grupos da GUE/NGL, ALDE e S&D insistiam na criação de vias seguras e legais para refugiados, como corredores e vistos humanitários, ou possibilidade de poder solicitar asilo desde as Embaixadas e serviços consulares.

O Reforço das Funções da FRONTEX

A criação da FRONTEX subjaz na gestão das fronteiras externas dos Estados-Membros, que integram o espaço Schengen; mas que passou a ser utilizada para a gestão integrada de todos os

tipos de fluxos migratórios. Com as reformas a Schengen também a Agência viu as suas funções reforçadas e maior necessidade de dotações financeiras. Considerando que um dos objetivos passou a ser o resgate, ou seja, salvar vidas, diversos grupos do PE questionaram a missão da Agência devido ao número de mortes no Mediterrâneo.

O maior opositor da FRONTEX, à esquerda, foi a GUE/NGL: criticando o pedido de financiamento, quando esta “*não tinha como missão resgatar pessoas*”, mas sim impedir a entrada de quem podia ser passível de proteção internacional. Este considerou a Agência o grupo armado da Comissão Europeia, aumentando a “*lógica de criminalização dos migrantes*” em vez de fazer cumprir com os direitos humanos, o “*braço político da social-democracia*”.

A S&D recordou no PE que o fim da missão *Mare Nostrum* tinha sido um erro, apoiando o reforço da Agência com o propósito de salvar mais vidas; mas no final da legislatura manifestaram o seu desapontamento sobre o rumo da FRONTEX “*um desequilíbrio a favor da securitização em detrimento do trabalho humanitário*”. Já os VERDES/ALE questionaram as operações da FRONTEX com países terceiros e a criminalização das Organizações Não Governamentais (ONG's) que estavam a resgatar vidas no Mediterrâneo.

Os demais grupos de direita apoiaram o reforço Agência, com o aumento de recursos operacionais e humanos. Até porque, segundo os grupos do PPE, ECR, EFDD e ENL a função desta é fundamental “*na gestão e execução de decisões do retorno de pessoas que não têm direito a estar no território*” e na segurança da fronteira externa.

O Sistema de Asilo e o Regulamento de Dublin

Durante o debate *Relatório do Conselho Europeu extraordinário (23 de abril de 2015) - Recentes tragédias no Mediterrâneo e políticas da UE em matéria de migração e asilo* o PPE mencionou “*O artigo 13.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem das Nações Unidas consagra a migração como um direito humano. A comunidade internacional deveria respeitar esta disposição, assim como quaisquer obrigações internacionais.*”. Os direitos humanos foram um dos temas mais recorrente e transversal em todos os debates; e no sentido geral, todos os grupos manifestaram a sua preocupação e, muitas outras vezes, o seu pesar.

No entanto, a reforma do SECA e do Regulamento de Dublin nunca avançou, as diversas tentativas de proposta falharam, tanto por oposição dos Estados-membros, como o *Grupo de Visegrado*; e devido aos partidos da direita e extrema-direita. Tanto que para os ECR, EFDD e a ENL o Regulamento de Dublin deve manter a sua essência, para evitar os movimentos secundários.

Na impossibilidade de reformar Dublin, e para responder às deficiências do SECA, a Comissão decidiu implementar os *Hotspots*, mecanismo muito criticado pelos Grupos de esquerda, principalmente pela GUE/NGL e a S&D, não só devido às irregularidades formais, como às circunstâncias de acolhimento verificadas posteriormente; Moria e Lesbos, “*pareciam campos de detenção e deportação sem condições dignas de acolhimento*”, que impediam a livre circulação e fizeram aumentar o número de retornos.

Para a ALDE a orientação securitária da ação da UE para interditar a imigração irregular, impediu a milhares de refugiados de aceder ao direito de asilo; enquanto, os VERDES/ALE denunciaram que as expulsões a “*caliente*” e que o retorno forçado vulnerava a Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Os relatórios e debates sobre a *Situação no Mediterrâneo e necessidade de uma abordagem holística da UE no que respeita à migração* permitiram a alguns dos grupos de esquerda reivindicar a correção de situações complexas, que a instituição como democrática assumiu nos Tratados, segundo a posição da S&D.

A execução e a aplicação dos *Sistemas Europeus de Relocalização e Reinstalação*, mecanismo decidido pela Comissão, de acordo com os princípios de solidariedade e a partilha equitativa de responsabilidades, encontrou a sua maior resistência nos grupos mais nacionalistas: os ECR, EFDD e ENL porque consideraram que estes eram uma imposição por parte a UE e não tinham o respaldo de todos os Estados-membros. Enquanto os grupos da GUE/NGL, S&D, VERDES/ALE, ALDE e PPE criticaram a postura dos Estados-membros que se recusaram a acolher refugiados.

A Ação Externa – Acordo Turquia

A fraca adesão e incumprimento dos Estados-membros aos *Sistemas Europeus de Relocalização e Reinstalação* e o aumento do

⁷⁾ As condições do acordo recaíam no retorno dos requerentes de asilo, que chegavam às ilhas gregas provenientes da Turquia.

número de mortes no Mediterrâneo levou o Conselho a alcançar um Acordo com a Turquia⁷, em 2015, para acolher refugiados, através de uma elevada contrapartida financeira. Este foi duramente criticado, entre os grupos de esquerda e centro-direita, devido à sua imprecisão jurídica, uma decisão do Conselho com o apoio da Comissão, omitindo o processo conforme estipulado no Art.º 218º do TFUE (União Europeia, 2016); e à falta de transparência financeira.

A GUE/NGL manifestou que o Acordo era o resultado da falta de solidariedade dos Estados-membros, “*ilustrativo da hipocrisia da UE e da total ausência de elementares valores de respeito pelos direitos humanos e democráticos*”; cujo principal efeito era servir de “*Estado tampão*”, para reter as vagas de refugiados. Além de colocar em questão que a Turquia fosse um Estado de Direito, tal como os VERDES/ALE que mencionaram que a ausência de controlo democrático, dos próprios procedimentos nos acordos com países terceiros, poderia levar aos mesmos erros do passado, o que implicaria mais mortes.

A S&D lamentou que o incumprimento dos Estados-membros tivesse levado a decisões contraditórias, carência de visão e de estratégia, demonstrativo da falta de vontade política e de solidariedade, realizando diversas denúncias nesta matéria; até porque o problema nem eram as quotas, nem a solução era subcontratar a Turquia para gerir os refugiados e migrantes, mas sim que estes deixassem de ser um problema para a UE. A ALDE mencionou que a política de externalização era “*um desastre e uma demonstração da insensibilidade coletiva, a perversão de estigmatizar a quem se deveria proteger*”; solicitou a revisão do Acordo e acusou o PE de resignação em vez de procurar outras soluções.

No entanto, os grupos de direita apoiaram a ação externa, o PPE, ECR, EFDD e ENL, referindo, principalmente que os acordos de cooperação eram necessários para a devida colaboração com os países de origem e trânsito, em matéria de retorno e controlo das fronteiras; e assim evitar que os migrantes colocassem a sua vida em perigo.

Discussão

De acordo com a investigação empírica as migrações internacionais ocorrem por diversas causas (Arango, 2019; Castels, 2019); a

UE representa um contexto propício à indagação sobre os atuais fluxos migratórios, que oscilam devido a questões económicas (Cierco, 2017; Crawley, & Skleparis, 2018; Geddes, & Scholten, 2016; Stiglitz, 2002); mas também políticas, uma vez que, paulatinamente, a legislação aplicada ao nível nacional representa já grande parte das Diretivas do Direito da União Europeia (Castels, de Haas & Miller, 2014; Czaika, & de Haas, 2014; Hirst & Thompson, 2019; Wihtol de Wenden, 2013).

A tradicional formação de *Estado-nação* que permitiu soberanamente o controlo das fronteiras internas, a *visão convencional*, tem funcionado em função de preceitos normativos *Estado-cêntricos*, que se alterou com a materialização do espaço Schengen. Isto porque as fronteiras externas de cada Estado deslocaram-se geograficamente para os Estados-membros limítrofes, ficando a gestão destas sob a responsabilidade partilhada da UE, o que também nos permite questionar o tradicional vínculo político e jurídico entre fronteiras e território (Castels, de Haas, & Miller, 2014; Comissão das Comunidades Europeias, 1992; European Communities, 2001; European Economic Community, 1957; Velasco, 2019; Walzer, 2016; Wihtol de Wenden, 2013).

Com o Tratado de Lisboa a integração europeia ultrapassou algumas das especificidades normativas dos Estados-membros, mas manteve o respeito pela soberania, sendo a repartição de competências fundamentado na codecisão entre o PE e o Conselho, consolidando assim o funcionamento da instituição mais democrático. Contudo, em matéria de asilo e migração, durante a 8ª Legislatura verificou-se a falta de consenso entre Estados-membros e os órgãos mais importantes da instituição, inclusive infrações graves aos Tratados (Bruycker, 2014; Butler, 2018; Geddes, & Scholten, 2016; Lang, 2018; Lonardo, 2018; Lucarelli, 2021; Niemann & Zaun, 2018; União Europeia, 2016).

Os resultados permitiram verificar que a postura dos euro-deputados, da 8ª Legislatura, variou em forma e em substância, evidenciando a respetiva posição ideológica de cada grupo parlamentar. As matérias de asilo e migração dividem partidos, por um lado, os defensores da imigração, sustentado no liberalismo do mercado económico (situados ideologicamente à direita) e os defensores de orientações cosmopolitas e humanitárias (situados ideologicamente à esquerda), contra os conservadores anti-imigração e protecionistas económicos da extrema-direita (Hix & Noury, 2007; Johansson & Raunio, 2019).

Estudos empíricos têm revelado que, a nível mundial, existe uma tendência para políticas migratórias mais liberais com relação à entrada e permanência de migrantes, (Czaika, & de Haas, 2014; de Haas, *et.al*, 2019; de Haas, Vezzoli, & Villares, 2019); contudo, esta situação não se verificou nas decisões políticas da 8ª Legislatura do PE, no que diz respeito aos refugiados e imigrantes económicos, de países terceiros.

Os resultados indicam que no espaço europeu o controle das fronteiras ficou mais restrito; num primeiro momento devido à reintrodução do controlo das fronteiras internas, por diversos Estados-membros, como mecanismo de emergência previsto no nº 3 do Art.º 78º do TFEU (União Europeia, 2016); e num segundo momento, devido às alterações a Schengen e à operacionalidade da eu-LISA, que acabou por transcender as fronteiras territoriais, a uma fronteira digital (Tsianos, & Kuster, 2016) e à qual acresce a preocupação de saber que propósitos pode alcançar a sua utilização.

A preocupação com a segurança das fronteiras externas originou diversas reformas da FRONTEX que foram questionáveis: primeiro, executar a função de retorno, quando não lhe competia, levando a persistentes denúncias devido às constantes violações dos direitos humanos, no PE, pelos grupos parlamentares de esquerda; segundo, a limitação territorial para busca e salvamento, dado que se continuou a verificar um elevado número de mortes; e terceiro, a cooperação desta com governos de países terceiros, cujo o Estado de Direito é questionável, como o caso da Turquia. Assim que a segurança que imprimiram estas decisões no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça blindou as fronteiras da UE, dando origem a uma “*Europa fortaleza*”, como referiu a GUE/NGL (Abbott, Genschel, Snidal, & Zangl, 2015a; Bruycker, 2016; Butler, 2018; Gauci, 2014; Lonardo, 2018; Schuler, 2014).

Neste sentido, parece relevante evidenciar as diversas manifestações dos grupos parlamentares — GUE/NGL, S&D, VERDES/ALE, ALDE e PPE — sobre a responsabilidade da FRONTEX nas tragédias no Mediterrâneo, até porque um dos elementos das democracias é a proteção dos direitos humanos. Apesar destes grupos parlamentares se terem manifestado contra as infrações em situações de debate, o facto, foi que o PE não conseguiu fazer aprovar nenhuma das matérias relevantes em matéria de asilo

(Crawley, & Skleparis, 2018; Gouveia, 2017; Lang, 2018; Lucarelli, 2021).

Igualmente, os Estados-membros que rejeitaram os *Sistemas Europeus de Relocalização e Reinstalação*, assim como, os que romperam as negociações com *GCM-Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular*, infringiram o princípio de solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, sem qualquer sanção, um grave precedente para futuros incumprimentos.

Manifestamente, os grupos parlamentares — PPE, ECR, EFDD e ENL — foram os maiores apoiantes da ação externa da UE. O Acordo UE-Turquia em primeira instância cumpriu a sua função, reduzir o número de mortes, no Mediterrâneo e no Egeu, e impediu a chegada de refugiados e migrantes irregulares à Europa. Não obstante, colocou em causa a legitimidade democrática da instituição.

Primeiro, devido à forma como foi estabelecido juridicamente, omitiu o processo estipulado no TFUE. Segundo, uma clara violação do princípio de não-repulsão do Direito Internacional Humanitário, com a utilização dos serviços da FRONTEX e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para realizar o retorno de milhares de indivíduos sem a devida avaliação processual (Gouveia, 2017; Lang, 2018; Lucarelli, 2021). Terceiro, a *orquestração* destes acordos com países terceiros ou outras organizações revelou uma notória orientação em procurar desresponsabilizar a instituição do cumprimento do Art.º 21º do Tratado de Lisboa e de estender a segurança das fronteiras aos países terceiros (Abbott, Genschel, Snidal, & Zangl, 2015; Butler, 2018; Lonardo, 2018; Niemann & Zaun, 2018; União Europeia, 2016).

O Acordo foi alvo de várias denúncias, pelos grupos parlamentares da GUE/NGL, S&D, VERDES/ALE e ALDE, que incidiram principalmente em matéria de direitos humanos; e no final da legislatura, até o PPE acabou por reconhecer que este apenas tinha provocado uma alteração de rotas. Na generalidade, os eurodeputados, da 8ª Legislatura, consideraram que uma resposta às tragédias do Mediterrâneo teria de passar por uma política mais solidária, dentro da instituição e entre os Estados-membros.

Considerações Finais

As circunstâncias vividas durante a 8ª Legislatura, em matéria da asilo e migração, exigiam uma postura sólida e de assistência recíproca da UE e dos Estados-membros. Porém, o modelo que orientou a política da UE foi justificado, maiormente, na necessidade de criar um espaço seguro para os cidadãos europeus; o que de certa forma impediu a entrada de muitos requerentes de asilo, refugiados e outros migrantes não desejados; um regime migratório que incidiu mais na seleção de migrantes, do que propriamente, no número.

Nesta Legislatura assistiu-se ao aumento do discurso anti-imigração, próprio do crescimento da representação política de partidos nacionalistas, um pouco por toda a Europa, e o PE não ficou isento de tal discurso. Tanto que, no âmbito das funções do PE não foi possível alcançar um consenso para aprovar as reformas que diziam respeito ao asilo sempre justificado na preservação da soberania dos Estados-membros, quando esta se encontra garantida nos Tratados. Mas foi possível encontrar um entendimento, dentro do PE, para uma postura política mais securitária, inclusive, com a decisão de incorporar a gestão migratória na Política Comum de Segurança e Defesa.

Também, se corroborou que a oposição ideológica se mantém entre os diferentes grupos parlamentares, conforme a orientação política do partido de origem. Enquanto, os de direita defendiam medidas mais securitárias, os de esquerda tentaram resguardar o cumprimento dos Tratados, opondo-se a qualquer medida unilateral, que colocassem em causa os princípios de solidariedade, cooperação e confiança mútua entre os Estados-membros, ou seja, a própria génese do próprio projeto europeu.

Apesar da orientação política da UE, no geral, o PE exerceu a sua função democrática: i) acusou o Conselho de paralisar a reforma do SECA, situação que dificultou um melhor acolhimento dos requerentes de asilo, o que comprometeu a imagem da UE ao debilitar os valores europeus, alentando o aumento dos nacionalismos e populismos. Tal como referiu a S&D, frente à *crise dos refugiados* a UE e alguns dos Estados-membros revelaram “*uma grande degradação dos valores humanistas e democráticos*”; e ii) denunciou a Comissão pela omissão das suas funções em fazer cumprir as obrigações contratuais. Ou seja, em aplicar os instrumen-

tos de persuasão para garantir os Tratados e os direitos humanos, uma vez que é o cumprimento dos Tratados que faz da UE uma instituição democrática.

Referencias

- Abbott, K.W., Genschel, P., Snidal, D., & Zangl, B. (2015). *International organizations as orchestrators*. Cambridge: Cambridge University Press. doi: [10.1017/CBO9781139979696](https://doi.org/10.1017/CBO9781139979696)
- Arango, J. (2019). Explaining migration: a critical view. *International Social Science Journal*, 68, 227-228. Doi: [10.1111/issj.12183](https://doi.org/10.1111/issj.12183)
- Butler, G. (2018). EU Foreign Policy and Other EU External Relations in Times of Crisis: Forcing the Law to Overlap?. In E.Kuzelewska, A. Weatherburn & D.Kloza. (Eds.), *Irregular Migration as a Challenge for Democracy* (pp. 51-82). United Kingdom: Intersentia. doi: [10.1017/9781780687025.005](https://doi.org/10.1017/9781780687025.005)
- Bruycker, P. (2014). The Missed Opportunity of the “Ypres Guidelines” of the European Council Regarding Immigration and Asylum. MPC Blog. Debate Migration. <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/the-missed-opportunity-of-the-ypres-guidelines-of-the-european-council-regarding-immigration-and-asylum/>
- Castels, S. (2019). International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century: Global Trends and Issues. *International Social Sciences Journal*, 52, 269-281. doi: [10.1111/issj.12185](https://doi.org/10.1111/issj.12185)
- Castels, S., de Haas & Miller, M. J. (2014). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. London: MacMillan Publishers Ltd. ISBN-13: 978-1462513116
- Cierco, T. (2017). Esclarecendo Conceitos: Refugiados, Asilados Políticos. In Jan Woischnik. (ed.), *Imigrantes ilegais. In Fluxos Migratórios e Refugiados na Atualidade* (pp. 11-26). Brasil: Konrad Adenauer Stiftung. ISBN: 978-85-7504-211-3.
- Collett, E. (2014, July). The EU’s Strategic Guidelines on Migration: Uncontentious Consensus, But Missed Opportunity. *Migration Policy Institute*. <https://www.migrationpolicy.org/>

- Comissão das Comunidades Europeias (1992). Treaty on European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf
- Comissão Europeia (2015). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM(2015) 240 final. Agenda Europeia da Migração COM(2015) 240 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=FR>
- Comunidades Europeias (1997). *Tratado de Amesterdão*. Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns Actos relativos a esses Tratados. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. ISBN: 92-828-1656-7.
- Crawley, H. & Skleparis, D. (2018). Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's 'migration crisis'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(1), 48-64. doi: [10.1080/1369183X.2017.1348224](https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1348224)
- Czaika, M., & de Haas, H. (2014). The Globalisation of Migration: Has the world become more migratory?. *International Migration Review* 48(2), 283–323. doi: [10.1111/imre.12095](https://doi.org/10.1111/imre.12095)
- de Haas, H., Czaika, M., Flahaux, M., Mahendra, E., Natter, K., Vezzoli, S., & Villares-Varela, M. (2019). International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects. *Population and Development Review*, 45(4), 885-922. doi: [10.1111/padr.12291](https://doi.org/10.1111/padr.12291)
- de Haas, H., Vezzoli, S., & Villares, M. (2019). Opening the floodgates? European migration under restrictive and liberal border regimes 1950-2010. *International Migration Institute*, 150. <https://www.migrationinstitute.org/publications/opening-the-floodgates-european-migration-under-restrictive-and-liberal-border-regimes-1950-2010>

- European Communities (1987). *Treaties establishing the European Communities. Single European Act*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Vol I + II. ISBN: 92-77-19294-1
- European Communities (2001). *The Schengen Acquis*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Economic Community (1957). *The Treaty of Rome*. http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf
- European Parliament (2014). European Elections 2014. List of Elected MEP's. *DG Communication, Public Opinion Monitoring Unit*. https://www.europarl.europa.eu/pdf/elections_results/ElectedMEPs.pdf
- European Statistical System (Eurostat) (2019a). Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data. https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en
- European Statistical System (Eurostat) (2019b). Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data. https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en
- Gauci, J.P. (2014, novembro). Principais necessidades, recepção e assistências dos refugiados: um estudo de caso em Malta. *Comunicação apresentada no XI Congresso Internacional do CPR. Mediterrâneo, a última fronteira*, Lisboa, Portugal.
- Geddes, A. & Scholten, P. (2016). Analysing the Politics of Migration and Immigration in Europe. In A. Geddes & P. Scholten, *The politics of migration and immigration in europe* (pp.1-21). London: SAGE Publications Ltd. doi:[10.4135/9781473982703.n1](https://doi.org/10.4135/9781473982703.n1)
- Gibbs, G. R. (2007). *Analyzing qualitative data*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc. doi: 10.4135/9781849208574
- Gouveia, J. B. (2017). *Manual de Direito Internacional Público*. (5ª ed.) Coimbra: Almedina. ISBN: 978-9724069746.
- Hirst, P. & Thompson, G. (2019). The Future of globalization. In J. Michie (Ed.), *The Handbook of Globalisation* (3th) (pp.

16-31). United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited. ISBN: 978-1-78811-869-6

Hix, S., & Noury, A. (2007). Politics, not economic interests: determinants of migration politics in the European Union. *International Migration Review*, 41(1), 182–205. doi: [10.1111/j.1747-7379.2007.00061.x](https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2007.00061.x)

International Organization for Migration (IOM) (2015). Compilation of available data and information. https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf

International Organization for Migration (IOM) (2020). Flow Monitoring Europe. <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

Johansson, K. M., & Raunio, T. (2019). Political Parties in the European Union. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. doi: [10.1093 / acrefore / 9780190228637.013.1153](https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1153)

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (1997). Convenção sobre determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias (97/C 254/01). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=PT)

Jornal Oficial da União Europeia (2004). Regulamento (CE) nº 2007/2004 do Conselho, de 26 de Outubro de 2004, que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004R2007>

Jornal Oficial da União Europeia (2016a). Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1624&from=SK>

Jornal Oficial da União Europeia (2016b). Conselho Europeu extraordinário (23 de abril de 2015) — Recentes tragédias no Mediterrâneo e políticas da UE em matéria de migração e asilo. Resolução do Parlamento Europeu, de 29 de abril de 2015, sobre as mais recentes tragédias no Mediterrâneo e as políticas da UE em matéria de migração e asilo (2015/2660(RSP)), (2016/C 346/07). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0176&from=EN>

Jornal Oficial da União Europeia (2018). Regulamento (UE) 2018/1860 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.312.01.0001.01.POR

Lang, I. G. (2018). Human Rights and Legitimacy in the Implementation of EU Asylum and Migration Law. In S. Vöneky and G. L. Neuman (Eds.), *Human Rights, Democracy, and Legitimacy in a World of Disorder* (pp. 234-262). New York: Cambridge University Press. ISBN: 978-1-108-43111-8

Lonardo, L. (2018). The ‘Migrant Crisis’: Member States’ or EU’s Responsibility? In E. Kuzelewska, A. Weatherburn & D.Kloza (Eds.), *Irregular Migration as a Challenge for Democracy* (pp. 3-22). United Kingdom: Intersentia. <https://doi.org/10.1017/9781780687025.003>

Lucarelli S. (2021). The EU Migration System and Global Justice: An Introduction. In M. Ceccorulli, E. Fassi, S. Lucarelli (Eds.), *The EU Migration System of Governance. The European Union in International Affairs* (pp. 1-32). Switzerland: Palgrave Macmillan, Cham. ISBN: 978-3-030-53997-9

Marconi, M.A & Lakatos, M.E (2011). *Metodologia Científica*. (6ª ed.). São Paulo: Editora Atlas S.A. ISBN: 978-8522466252.

Niemann, A., & Zaun, N. (2018). EU refugee Policies and Politics in times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 3-22. doi: [10.1111/jcms.12650](https://doi.org/10.1111/jcms.12650)

- Official Journal of the European Union (2000). Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985, between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=EN)
- Parlamento Europeu (1999). Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de Outubro de 1999, Conclusões da Presidência. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm
- Parlamento Europeu (2015). Abertura da sessão: Formação do novo grupo político Europa das Nações e da Liberdade. Comunicado de imprensa, Referência n.º:20150622IPR69217
- Schuler, B. (2014, novembro). Avaliar o Problema: Emergência Humanitária dos Refugiados no Mediterrâneo. *Comunicação apresentada no XI Congresso Internacional do CPR. Mediterrâneo, a última fronteira*, Lisboa, Portugal.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalização – A grande desilusão*. Lisboa: Terramar. ISBN: 972-710-328-6
- Strauss, A. L., & Corbin, J. M. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques* (2^a ed.). Newbury Park, CA: SAGE Publications, Inc. ISBN: 978-0803932517.
- Tsianos, V.S. & Kuster, B. (2016). Eurodac in Times of Bigness: The Power of Big Data within the Emerging European IT Agency. *Journal of Borderlands Studies*, 31(2), 235-249, doi: [10.1080/08865655.2016.1174606](https://doi.org/10.1080/08865655.2016.1174606)
- União Europeia (2016). Tratados Consolidados e Carta dos Direitos Fundamentais. Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. doi:[10.2860/515882](https://doi.org/10.2860/515882)
- UN News (2014, January 28). Entrevista de Flavio Di Giacomo of the IOM: 45,000 migrants risked lives in Mediterranean in 2013: IOM. <https://news.un.org/en/audio/2014/01/585502>
- Velasco, J.C. (2019). De Muros Intransponíveis a Fronteiras Transitáveis. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 27(57), 159-174. doi: [10.1590/1980-85852503880005710](https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005710)

Walzer, M. (2016). Las esferas de la Justicia: una defensa del pluralism y la igualdad. México: Fondo de Cultura Económica. ISBN: 978-9681663940

Wihtol de Wenden, C. (2013). *La question migratoire au XXIe siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*. Paris: Les Presses de Sciences. ISBN: 978-2-7246-1284-4.

Proteção internacional revisitada: as soluções da União Europeia para a “crise de refugiados” da Guerra da Ucrânia

Ana Rita Gil¹

Universidade de Lisboa

gil.anarita@gmail.com

Portugal

*International Protection Revisited:
The European Union's Solutions to
the “Refugee Crisis” of the Ukraine War.*

Recibido: 7 de enero de 2023

Aceptado: 16 de febrero de 2023

Resumo

Neste artigo vamos refletir sobre as soluções encontradas pela União Europeia para responder a uma “crise de refugiados sem precedentes”: a do recente movimento em massa de deslocados da Ucrânia, após a invasão russa de fevereiro de 2022. A resposta da União Europeia foi inédita e, pela primeira vez na história, utilizou um instrumento europeu que tinha sido adotado há mais de vinte anos: a Diretiva relativa à proteção temporária. Com a ativação deste mecanismo pelo Conselho da União Europeia, foi favorecida uma solução rápida e urgente, de modo que todos os Estados-Membros protegessem as pessoas afetadas pela guerra da mesma forma. No entanto, é importante examinar criticamente a solução assim encontrada e questionar em particular por que razão não foi ela adotada em casos anteriores de afluxo maciço de pessoas para a União Europeia.

¹ Investigadora Principal del
Centro de Direito Público da Faculdade
de Direito de la Universidade de Lisboa.

Palavras-chave

Refugiados, Deslocados, Proteção Temporária, Proteção Internacional, Guerra da Ucrânia

Abstract

In this article the solutions found by the European Union to respond to an “unprecedented refugee crisis” will be studied. Such crisis corresponds to the recent mass movement of displaced persons from the Ukraine war, following the Russian invasion of February 2022. The European Union’s response was unprecedented, having resorted, for the first time in history, to a European instrument that had been adopted more than twenty years ago: the Temporary Protection Directive. With the activation of this mechanism by the Council of the European Union, priority was given to a quick and urgent solution, intended for all Member States to protect those affected by the war. However, it is important to critically analyse this solution, and question why it was not adopted in previous cases of massive influx of people to the European Union.

Keywords

Refugees, Displaced persons, Temporary protection, International protection, Ukrainian war

Introdução

Em 24 de fevereiro de 2022, a Rússia lançou contra a Ucrânia uma ofensiva em larga escala, que levou a milhões de pessoas a abandonar os seus lares. Em resultado, o número de pessoas deslocadas rapidamente atingiu os milhões, num fluxo maciço sem precedentes de pessoas necessitadas de proteção internacional na Europa.

Passado um mês do início dos confrontos, 3.8 milhões de pessoas já haviam deixado o país, enquanto uma estimativa de 6.5 milhões de pessoas se encontravam deslocadas dentro do país. Assim, no total, mais de 10 milhões de pessoas – quase um quarto da população – tinham deixado as suas casas na Ucrânia apenas um mês após o início dos confrontos. À data em que escrevemos este artigo, já mais de 5.3 milhões de pessoas haviam fugido da Ucrânia (UNHCR, 2022). Com os homens adultos ucranianos

sujeitos à Lei Marcial, e proibidos de abandonar o território, os primeiros grupos de refugiados foram compostos majoritariamente por mulheres, crianças, idosos e estrangeiros que residiam na Ucrânia. Estes cidadãos estrangeiros eram nacionais de vários países, como Marrocos, China, Índia, e de diversos países da América Latina. Muitos deles encontravam-se a frequentar universidades ucranianas. Por outro lado, no início da guerra, viviam na Ucrânia pelo menos 5.000 refugiados de países como o Afeganistão e a Síria. Também estes refugiados foram obrigados, pois, a fugir uma segunda vez de um país com violência generalizada, procurando um novo país seguro para viver.

A União Europeia (doravante, UE), com fronteiras externas diretas com a Ucrânia viu-se, assim, confrontada com uma nova “crise de refugiados sem precedentes”. Esta expressão - “crise de refugiados sem precedentes” já havia sido usada para caracterizar outras crises, como a decorrente da Guerra da ex-Jugoslávia e, mais recentemente, a decorrente dos fluxos migratórios mistos que chegaram à UE a partir de 2015, compostos majoritariamente por pessoas que fugiam da guerra da Síria, mas também de outros conflitos, como os do Iraque e Afeganistão, aos quais se juntavam ainda numerosos “migrantes voluntários” vindos da África subsariana (V. Gil, 2016) (Piçarra, 2016). Parece, assim, que a expressão tem vindo a ser repetidamente usada. Mas, de facto, os afluxos maciços de pessoas a chegarem à União Europeia têm-se sucedido sem interrupção – sobretudo se se tiver em conta que vários coexistem no tempo.

No entanto, importa aqui sublinhar que nunca, desde o surgimento da UE, esta organização se tinha confrontado com uma crise com a dimensão testemunhada na sequência da guerra na Ucrânia. Se em 2015 os Estados-Membros temeram pelas suas capacidades de acolhimento perante um número de 1.3 milhões de migrantes, a escalada rápida e massiva do número de deslocados fugidos da guerra da Ucrânia (que num mês ultrapassou largamente o número de migrantes chegados num ano em 2015), clamava, pois, por soluções rápidas e por uma ativação de respostas a larga escala. Não admira, pois, que as soluções para a proteção destas pessoas se tenham mostrado excecionais.

Para compreendermos melhor o contexto das soluções da UE, importa começar por explicar a competência da União em ma-

téria de asilo. Posteriormente, iremos analisar o regime comum de proteção internacional, de forma a estarmos em condições de o comparar com o regime excecional adotado para responder ao afluxo maciço de pessoas fugidas da guerra da Ucrânia. Finalmente, analisar-se-á criticamente este último.

Breve nota sobre as competências da União Europeia em matéria de imigração e asilo

A matéria da imigração e asilo já não é hoje uma matéria da competência exclusiva dos Estados-Membros da UE, consistindo numa matéria de competência partilhada com esta organização (União Europeia, 2016). Significa isto que os Estados-Membros podem legislar na matéria enquanto a UE ainda não tiver adotado medidas sobre a mesma. Mas, uma vez aprovados atos legislativos da UE, estes deverão substituir as leis dos Estados-Membros. Ora, contrariamente à matéria da imigração, a matéria de asilo encontra-se praticamente já toda regulada por atos da EU (Hailbronner, 2000) (Piçarra, 2007, p. 321), pelo que as leis de asilo nacionais mais não são, atualmente, do que transposições do Direito da UE.

Porque é que os Estados-Membros da UE decidiram delegar nesta organização os seus poderes de regulação, numa matéria tão ligada ao núcleo da soberania nacional, como é a da concessão de proteção internacional? (V. Gil, 2021, p.98) Este interesse surgiu no seguimento da assinatura dos Acordos de Schengen, destinados à supressão progressiva dos controlos nas fronteiras comuns ou “internas”. As “fronteiras internas” correspondem às fronteiras entre os Estados contratantes (Jornal Oficial da União Europeia, 2016). De um Estado para outro deixou de se efetuar o controlo de movimento das pessoas. Tal controlo passou, ao invés, a ser efetuado nas *fronteiras externas* – *i.e.*, nas fronteiras entre Estados-Parte e Estados não parte. Mais: nessas fronteiras externas, as prerrogativas de controlo de entrada de estrangeiros deixaram de ser exercidas por cada Estado individualmente, nos termos do seu Direito nacional, para passarem a ser exercidas de acordo com normas próprias aprovadas pelo conjunto dos Estados-Parte dos Acordos Schengen.

Ora, foi neste contexto da “colocação em comum dos vários territórios dos Estados-Parte” que surgiu o embrião daquilo que viria a constituir o direito de imigração e asilo da União Europeia. De facto, para se levar a cabo a almejada uniformização de controlos, era necessário adotarem-se medidas comuns em matéria de transposição de fronteiras, de vistos e de admissão e permanência de estrangeiros.

Estes acordos de Schengen (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1999) (Piçarra, 2010, p. 257) vieram, depois, a ser integrados no Direito da UE com o Tratado de Amesterdão. A União passou, então, a ser competente para adotar medidas relativas às condições de entrada e de residência, vistos e autorizações de residência, medidas relativas a imigração clandestina e residência ilegal, asilo e proteção subsidiária, entre outras.

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009, representou um novo salto qualitativo no que toca à construção de uma política europeia comum de asilo e imigração (V. Piçarra, 2011 p. 127), já que, *inter alia*, as medidas legislativas em matéria de asilo, que antes tinham de ser adotadas por unanimidade, passaram a ser tomadas através do processo legislativo comum, em que predominam as votações por maioria qualificada. Tornou-se mais fácil para a UE, pois, legislar em matéria de imigração e asilo.

São várias as competências da União Europeia na matéria, as quais se encontram enumeradas no art. 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O regime europeu “ordinário” de proteção internacional

O regime europeu “ordinário” de asilo é regulado através de três Diretivas e um Regulamento, a saber: a Diretiva 2011/95/UE, sobre condições a preencher para beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (também chamada de “Diretiva Qualificação”), a Diretiva

2013/32/UE, que estabelece procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (“Diretiva Procedimentos”), e a Diretiva 2013/33/UE, que estabelece normas mínimas comuns em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (“Diretiva Acolhimento”). Estas Diretivas foram transpostas para os ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros, que, consoante a redação das mesmas, podem dispor de maior ou menor margem de liberdade nessa transposição (Jornal Oficial da União Europeia, 2011; 2013a; 2013b).

Finalmente, vigora ainda o Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece critérios e mecanismos para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros – trata-se do chamado “Regulamento Dublin” (Jornal Oficial da União Europeia, 2013c).

A “Diretiva Qualificação” estabelece, desde logo, as condições que um migrante tem de cumprir para poder ser qualificado como refugiado. O Direito da UE aqui não criou nada de novo, seguindo de perto a noção de “refugiado” constante da Convenção de Genebra de 1951: nos termos do art. 2.º/d), “Refugiado” é o nacional de um país terceiro que, receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país (Jornal Oficial da União Europeia, 2011). Mas, considerando que este estatuto não dava resposta para todas as necessidades de proteção internacional de pessoas migrantes, a UE criou, à semelhança de outros sistemas regionais, um estatuto de proteção complementar – a *proteção subsidiária*. Nos termos do art. 2.º/f), pode qualificar-se para obter tal proteção o nacional de um país terceiro ou um apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem, venha a sofrer um risco de ofensa grave para os seus direitos fundamentais. É considerada “ofensa grave”: a) pena de morte ou execução; b) tortura, pena ou tratamento desumano ou degradante; e c) ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno (Jornal Oficial da União Europeia, 2011).

Às pessoas que obtenham um destes estatutos – de refugiado ou de proteção subsidiária - deve ser concedido um conjunto de direitos no Estado-Membro de acolhimento, nos termos dos arts. 23.º e ss., como seja o direito ao reagrupamento familiar, a autorização de residência (com a duração de três anos, no mínimo para os refugiados, e de um ano para os titulares de proteção subsidiária), documentos de viagem, acesso ao emprego e educação, reconhecimento das qualificações, segurança social, acesso à saúde e alojamento, entre outros (Jornal Oficial da União Europeia, 2011).

A Diretiva sobre os procedimentos de asilo, por seu turno, estabelece normas comuns sobre a tramitação dos pedidos de asilo e proteção subsidiária. Ela assenta em princípios-base, como sejam a garantia de um direito de acesso ao procedimento (abrangendo o direito a pedir asilo e a ter o pedido analisado de forma individualizada – art. 6.º), o direito à defesa e contraditório, o direito a permanecer no território até à decisão final (art. 9.º), o direito à informação e tradução (art. 12.º), o direito à entrevista pessoal, a garantia de um recurso jurisdicional efetivo, *inter alia*. Esta Diretiva especifica ainda os casos em que um pedido é declarado inadmissível (por exemplo, nos casos em que existe uma alternativa para o asilo num país seguro) ou sujeito a tramitação acelerada (por exemplo, quando o pedido é apresentado na fronteira) (Jornal Oficial da União Europeia, 2013a).

Por fim, a “Diretiva Acolhimento” estabelece normas mínimas respeitantes ao acolhimento de requerentes de asilo, a aplicar a todos os que requeriram asilo num dos Estados-Membros. De acordo com a referida Diretiva, enquanto o procedimento de asilo decorre, os requerentes têm direito a direito a documentação (art. 6.º), a assistência médica, ao ensino e formação profissional (art. 14.º e 16.º), a condições materiais de acolhimento, que podem ser em género ou pecuniárias (art. 17.º), e a cuidados de saúde (art. 19.º). A Diretiva estabelece ainda disposições específicas para pessoas vulneráveis, como crianças não acompanhadas ou vítimas de tráfico (art. 21.º e ss.). Importa sublinhar que, embora a Diretiva estabelece que uma pessoa não deve ser detida pelo simples facto de ter solicitado asilo, estabelece um número considerável de exceções (art. 8.º) (Jornal Oficial da União Europeia, 2013b).

Por fim, no conjunto das regras aplicáveis em situações de normalidade no âmbito dos procedimentos de asilo, encontra-se

ainda o Regulamento Dublin. Como se referiu, este ato normativo visa estabelecer os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros. Uma vez que, entrando no “espaço Schengen” não há controlo de transposição das fronteiras internas, decidiu-se que apenas um Estado deveria ser responsável pela análise de um pedido de asilo. O objetivo era reduzir movimentos secundários de requerentes de asilo (evitar que estes fizessem pedidos em vários Estados simultaneamente), bem como prevenir o fenómeno de “*asylum shopping*” (*i.e.*, evitar que os requerentes pudessem escolher livremente que país procurar (o que poderia levar a uma sobrecarga dos Estados-Membros mais prósperos). O Regulamento assenta em três ideias fundamentais: (1) qualquer pedido de asilo feito na UE *deve ser sempre analisado* por um Estado-Membro; (2) *apenas um Estado-Membro* deve analisar o pedido de asilo - art. 3.º/1; e (3) para determinar o EM responsável, segue-se uma hierarquia de critérios. Essa hierarquia assenta, *grosso modo*, nas seguintes ideias: em primeiro lugar, visa-se escolher primordialmente o Estado onde se encontra a família do requerente ou onde o interesse superior de um menor requerente é mais protegido. Não sendo possível a aplicação destes primeiros critérios, então passa-se aos seguintes, assentes na ideia de que o Estado-Membro responsável será aquele que mais esteve “envolvido” na chegada do requerente de asilo ao espaço da UE. Estarão nessa situação os Estados-Membros que tenham emitido visto, por exemplo. Caso nenhum destes critérios se aplique, então o Estado-Membro responsável será aquele por onde a entrada se efetuou irregularmente (art. 13.º) ou onde foi deduzido o primeiro pedido de asilo (art. 3.º, n.º 2 do Regulamento) (Jornal Oficial da União Europeia, 2013c).

Ora, na chamada “crise dos refugiados” de 2015, foi este sistema “ordinário”, composto pelos mencionados quatro instrumentos, que foi aplicado. No entanto, devido ao elevado número de chegadas, dificilmente se conseguiu cumprir as exigências da “Diretiva Acolhimento” ou da “Diretiva Procedimentos”. Por seu turno, na falta de comunidades familiares na UE de pessoas de nacionalidade síria, os Estados-Membros responsáveis pela análise dos pedidos eram sempre os mesmos: os Estados de entrada na UE ou onde o requerente havia formulado o primeiro pedido de asilo. Uma vez que a maior parte dos migrantes chegava via mar,

vindos da Líbia para Itália (rota do Mediterrâneo Central), ou da Turquia para a Grécia (rota do Mediterrâneo Oriental), eram sempre os mesmos Estados-Membros responsáveis pelo acolhimento dos requerentes: a Itália e a Grécia.

Perante uma quase impossibilidade fática de estes Estados continuarem a receber milhares de migrantes por dia, a UE decidiu, com base no art. 78.º, n.º 3 do TFUE (União Europeia, 2016: p. 77), adotar uma decisão, que determinava que alguns destes requerentes seriam distribuídos por todos os Estados-Membros. Chamou-se a este processo o processo de *recolocação* de requerentes de asilo. Voltaremos ao mesmo mais à frente.

A solução adotada na crise de 2022: a ativação da Diretiva da “Proteção Temporária”

Enquadramento e finalidades da Diretiva

Em resposta ao afluxo maciço de migrantes forçados provenientes da Ucrânia, a atuação da UE foi muito diferente da verificada em 2015. A Comissão propôs ativar, pela primeira vez, um instrumento pensado para fluxos migratórios muito excecionais: a Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativo a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros (Kerber, 2002, p. 193) (Skordas, 2016), p. 1054) (İneli Cigler, 2018). Tratou-se de uma solução inédita: não por não se ter criado *ex novo* ou *ad hoc* um novo instrumento, mas sim por se pôr em funcionamento um instrumento já com vinte anos de idade, e que nunca tinha sido usado (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001).

Curiosamente, esta Diretiva havia sido *a primeira medida legislativa* adotada no âmbito da política comum de asilo da UE, logo em 2001. Ela foi decidida e aprovada pelos Estados-Membros, assim, ainda no quadro do Tratado de Amesterdão, em que se requeria a unanimidade de todos para adoção de medidas em matéria de asilo e imigração. A sua adoção foi realizada na sequência

do deslocamento de pessoas em larga escala na Europa, devido aos conflitos armados na ex-Jugoslávia. Face ao número de deslocados que resultou dessa guerra, os Estados-Membros decidiram prever medidas, para o futuro, que os deixassem preparados para responder de forma rápida, eficaz, e solidária, a eventuais casos futuros de fluxos maciços de migrantes. Surgiu assim a Diretiva da Proteção Temporária, destinada ao mencionado fim de proporcionar uma resposta rápida a tais deslocações em massa, que permitisse aliviar a pressão sobre os sistemas nacionais de asilo, e distribuir equitativamente as pessoas deslocadas pelos Estados-Membros. Com efeito, considerava-se ser importante um mecanismo extraordinário, já que as outras formas de proteção internacional, através da aplicação das normas “ordinárias”, implicam avaliações individualizadas complexas da situação pessoal de cada requerente de asilo, levando a um prolongamento do tempo de decisão. Por outro lado, no regime ordinário, como se viu, a distribuição dos requerentes de asilo pelos Estados-Membros está dependente de normas profundamente complexas, previstas no “Regulamento Dublin” (Savino, & Gatta, 2022). Em sentido contrário, a Diretiva da Proteção Temporária visa uma distribuição equitativa dos deslocados, apelando à solidariedade interestadual.

No entanto, contrariamente aos atrás referidos “regimes ordinários” de proteção internacional, que estão disponíveis de forma permanente e são aplicáveis a qualquer requerente de asilo que se dirija, a qualquer momento, a um Estado-Membro da UE, a aplicação da “Diretiva Proteção Temporária” é feita em casos concretos, sendo necessário a “ativação” *ad hoc* da mesma. Para tal, é necessária uma proposta da Comissão e uma decisão do Conselho que declara uma situação de “afluxo maciço de pessoas” aos territórios da União.

Como já referiu, foi apenas em 2022 que o Conselho declarou estar perante um afluxo desse tipo: não o fez em 2011, no contexto do fluxo de migrantes resultante da crise na Líbia, na sequência da chamada “Primavera Árabe”, e tão-pouco o fez na já referida “crise dos refugiados de 2015”.

O conteúdo da decisão do Conselho da União Europeia de “ativação” da Diretiva

Em 4 de março de 2022, através da decisão de execução n.º 2022/382, o Conselho da União Europeia declarou, pela primeira vez na História da UE, a existência de um “afluxo maciço de pessoas”, decidindo pela *ativação* da Diretiva da Proteção Temporária. Todos os Estados-Membros foram instados a providenciar proteção temporária imediata aos deslocados da guerra da Ucrânia (Jornal Oficial da União Europeia, 2022). Importa então analisar esta Decisão de forma detalhada (Peers, 2022)(Partipilo, 2022).

a) Universo de pessoas protegidas

De acordo com a decisão do Conselho, várias das pessoas que residiam na Ucrânia a partir no início dos conflitos devem receber proteção. Ora, os residentes no território não se reduziam a cidadãos ucranianos. Os números de estrangeiros aí residentes eram, aliás, bastante significativos: mais de 70 mil jovens estrangeiros, na sua maioria oriundos da Índia e de África, estudavam em universidades ucranianas, além de trabalhadores e familiares. A estes acresciam os milhares de refugiados titulares de direito de asilo aí residentes – num número estimado de 5.000 pessoas, sobretudo de nacionalidade síria. Também para estes, pois, a vida no território ucraniano deixou de ser possível.

Ora, na decisão de ativação da Diretiva, a eventual proteção dos nacionais de países terceiros que então residiam legalmente na Ucrânia foi precisamente a questão que causou mais controvérsias entre os Estados-Membros. A decisão final do Conselho acabou por instar os Estados-Membros a proteger quatro categorias de pessoas: (1) em primeiro lugar, naturalmente, os cidadãos ucranianos residentes na Ucrânia; (2) em segundo lugar, os refugiados ou apátridas que haviam recebido proteção internacional na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022; (3) em terceiro lugar, os membros da família das duas categorias acima referidas (independentemente da nacionalidade ou local de residência), e, por último (4) os nacionais de países terceiros ou apátridas com estatuto de residência permanente na Ucrânia atribuída an-

tes de 24 de fevereiro. Neste último caso, porém, para poderem beneficiar da proteção temporária na UE, tais cidadãos teriam de demonstrar não poderem regressar “em condições seguras e duráveis ao seu país ou região de origem”. Por outro lado, os Estados-Membros decidiram manter alguma discricionariedade sobre a aplicação a estes últimos da Proteção Temporária ou de uma “proteção adequada nos termos da sua legislação nacional”. Já os nacionais de países terceiros e os apátridas com autorizações de residência *temporárias* na Ucrânia - como o caso dos estudantes internacionais ou dos trabalhadores temporários, foi dada aos Estados-Membros a possibilidade de aplicar a Diretiva, ficando tal decisão na inteira discricionariedade destes. Em todo o caso, a Decisão do Conselho frisou que os Estados deveriam, de qualquer forma, proporcionar a estas pessoas uma passagem segura por motivos humanitários, sem exigir um visto ou documentos de viagem válidos para que as mesmas pudessem regressar a casa de forma ordeira e segura (Jornal Oficial da União Europeia, 2022).

b) Procedimento de proteção

Os Estados-Membros da UE ficaram, pois, obrigados a receber quatro categorias diferentes de pessoas, e a garantir-lhes, no território, os direitos previstos na Diretiva da Proteção Temporária. Tais pessoas passaram, pois, a ter o direito ao estatuto de “proteção temporária” (ou equivalente, no caso dos residentes permanentes) – o qual seria atribuído de forma automática, sem qualquer formalismo. Basta o interessado provar pertencer a uma das mencionadas categorias de pessoas, para poder beneficiar desse estatuto. Assim é porque a proteção concedida é coletiva, *i.e.*, é atribuída a *membros de um grupo*, pelo que a análise individual é dispensada. Nos termos quer da Diretiva, quer da Decisão do Conselho que a ativou, os Estados apenas podem negar a proteção temporária a uma dessas pessoas, se se concluísse que a mesma constituiria uma ameaça à ordem pública e segurança nacional. Trata-se aqui de uma cláusula de exceção habitual presente em todos os instrumentos de política de imigração e asilo da UE, e que visa constituir uma “válvula de escape” para que o cumprimento das obrigações europeias e internacionais em matéria de asilo não ponha em causa a coesão e sobrevivência do Estado de acolhimento (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001; Jornal Oficial da União Europeia, 2022).

Uma comparação com os “instrumentos de proteção ordinários” mostra o quão excecional é a solução da Diretiva da Proteção Temporária. De facto, os demais estatutos de proteção, seja de refugiado, seja de proteção subsidiária, exigem uma detalhada análise das circunstâncias pessoais do requerente, dos motivos que pautaram a sua saída do território de origem, da sua história pessoal de perseguição, ou da segurança na região de origem. Estes regimes requerem, pois, procedimentos formais, que não raras vezes se arrastam no tempo, e podem implicar recursos sucessivos para os tribunais. Por outro lado, a distribuição dos requerentes de asilo não assenta em qualquer critério de equidade, como se viu, mas sim na “hierarquia” das regras inflexíveis do Regulamento Dublin.

c) Critério de distribuição dos deslocados pelos Estados-Membros

A Diretiva da Proteção Temporária cria um mecanismo destinado a regular a distribuição das pessoas deslocadas pelos Estados-Membros. O espírito desse critério encontra-se definido no considerando 20, que estabelece a criação um mecanismo de solidariedade destinado a contribuir para uma “repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros” ao acolherem as pessoas deslocadas e a suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. Nos termos desse considerando, o mecanismo deverá ser constituído por dois elementos: um de índole financeira, e outro com base na capacidade de acolhimento efetivo das pessoas nos Estados-Membros. O art. 25.º regula de forma detalhada como se deverá processar tal mecanismo de solidariedade. Determina-se aí que cada Estado deverá indicar as suas capacidades de acolhimento, de forma quantificada ou em termos gerais na decisão do Conselho que procede à ativação da Diretiva (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2001).

Ora, analisando a Decisão de 4 de março de 2022, verifica-se que da mesma não consta a indicação das capacidades de acolhimento de cada Estado-Membro. A solução do Conselho afastou-se um pouco da Diretiva, baseando-se apenas no respeito pela vontade do deslocado, e pela livre escolha do país de proteção. Assim, nos termos do considerando 16 desta decisão, os deslocados da Ucrânia “podem escolher o Estado-Membro em que pretendem beneficiar dos direitos associados à proteção temporária e juntar-se à sua família e amigos através das importantes redes da

diáspora que existem atualmente em toda a União” (Jornal Oficial da União Europeia, 2022: p. 3).

Na crise de refugiados de 2015 não se deu qualquer relevância à vontade dos requerentes de asilo no regime que fixou a sua alocação a determinado Estado. Num primeiro momento, aplicou-se o Regulamento Dublin, que, como já se referiu, levou à sobrecarga dos Estados-Membros de entrada ou daqueles em que os requerentes haviam feito o primeiro pedido de proteção. Depois, na também já mencionada decisão de *recolocação* dos requerentes que se encontravam em Itália ou na Grécia, apenas se atendeu a critérios objetivos. A determinação da quantidade de requerentes a ser repartida por cada Estado-Membro era calculada em função de diversos critérios objetivos, como o produto interno bruto (PIB), a população, o território e outros índices da capacidade de acolhimento de cada Estado. Em 2015, pois, a distribuição dos requerentes de asilo pelos Estados-Membros não atendeu, de todo, à vontade das pessoas envolvidas. Em resultado, assistiu-se ao fenómeno do que se chama “movimentos secundários”, em que os requerentes de asilo, ou já titulares de estatuto de proteção internacional, se deslocaram posteriormente para os Estados-Membros da sua preferência.

A solução ora encontrada pela Decisão do Conselho de março de 2022, para fazer face à crise de deslocados da guerra da Ucrânia não deixa de assentar numa perspetiva realista face à anterior solução: compreende-se que alocar pessoas a Estados, não atendendo às suas preferências, como se de peças de xadrez se tratasse, pura e simplesmente *não funciona*. Por outro lado, respeita-se a autonomia da vontade das pessoas deslocadas, que é sem dúvida, a solução que mais vai ao encontro do princípio da autodeterminação da vida privada de cada um.

No entanto, esta opção levanta outros problemas que se poderão antecipar: desde logo, ela não tem em conta as capacidades de acolhimento dos Estados-Membros e, em tese, os deslocados podem escolher *os mesmos Estados* ou o mesmo *grupo de Estados* para residir. Este efeito levará, enfim, a que a repartição das pessoas entre os Estados-Membros *não venha a ser equitativa*. A visão do Conselho é otimista: refere-se que tal critério, na prática, “facilitará um equilíbrio de esforços entre os Estados-Membros”. No entanto, não se tendo em vista um critério objetivo de repartição, é difícil assumir-se a certeza de que o resultado venha, efetivamente, a ser

objetivamente equitativo entre os Estados. Por outro lado, num cenário de eleição preferencial de um Estado ou grupo de Estados por parte dos deslocados da Ucrânia, esta solução pode resultar num esgotamento da capacidade de acolhimento dos escolhidos. Tal consequência pode levar, desde logo, a ruturas internas nos mesmos: desde logo a nível material, com a uma eventual incapacidade de responder de forma eficaz a todas as necessidades de alojamento, trabalho, educação, formação, *inter alia*, dos deslocados. Por outro lado, a longo prazo, tal efeito de “esgotamento” poderá levar a uma reação da negativa da população nativa, que vê crescer um número considerável de estrangeiros no território, competindo com a mesma face à escassez de recursos. De facto, se se assiste atualmente às mais variadas manifestações de solidariedade dos cidadãos da União Europeia, é difícil prever se as mesmas se irão manter caso a guerra se prolongue muito no tempo.

Um dos grandes críticos desta solução, apontando os problemas acima mencionados, é Thym (2022). O autor refere que os movimentos de refugiados se desenrolam por fases. Numa primeira fase, as pessoas procuram refúgio nos países vizinhos, na esperança de um rápido regresso a casa. A proximidade geográfica, as semelhanças culturais e linguísticas e as ligações históricas informam habitualmente a escolha inicial do destino. Mas muitos refugiados escolhem também deslocar-se para onde as famílias e os amigos já residem, *i.e.*, onde já se encontra uma diáspora. E, de facto, a maior parte dos deslocados encontra-se, no momento em que escrevemos este artigo, nos países vizinhos: Polónia, Hungria, Roménia, Moldávia ou Eslováquia, com uma concentração superior na Polónia, que já havia recebido cerca de 3 milhões de refugiados à data de 26 de abril de 2022 (UNHCR, 2022). No que toca às redes de diáspora, os dados do Eurostat (2022) ilustram que estas irão direcionar os deslocados sobretudo para outros países da Europa de Leste, bem como para a Itália, Espanha, Alemanha e Portugal. No entanto, sublinha Thym (2022), que a proximidade geográfica pode gradualmente perder relevância, como aconteceu em 2015, quando cada vez mais refugiados começaram a mover-se dentro da Europa, em busca dos Estados-Membros que ofereciam melhores condições de vida. Para o autor, estes são fatores cruciais a médio prazo. As difíceis condições de vida e a falta de perspectiva económica nos países de primeiro refúgio podem motivar muitos deslocados a ir para outro lugar

⁷⁾ As condições do acordo recaíam no retorno dos requerentes de asilo, que chegavam às ilhas gregas provenientes da Turquia.

a médio prazo – escolhendo, lá está, o mesmo grupo de Estados-Membros mais próspero. Esta possibilidade é juridicamente possível, já que, numa declaração anexa ao texto final da decisão de execução do Conselho, os Estados-Membros concordaram em não aplicar o Regulamento Dublin. Para alguns autores, pois, os deslocados têm como que um “direito de livre circulação”, podendo não só escolher o primeiro Estado de asilo, como depois escolher outros Estados, mudando a residência (Savino, & Gatta, 2022). Thym (2022) considera, assim, que o potencial dos movimentos secundários, após a atribuição inicial baseada na escolha livre do primeiro local de proteção, pode tornar-se o grande ponto de discórdia no futuro.

Não partilhamos da visão tão pessimista do autor, por dois motivos. Em primeiro lugar, julgamos que a possibilidade de movimentos secundários irá permitir aliviar a grande pressão a que de momento estão sujeitos os países vizinhos da Ucrânia. Aliás, como o próprio autor admite, a experiência também nos demonstra que as pessoas tendem a deslocar-se para os países onde existam já redes de suporte e comunidades pré-estabelecidas. Assim, acreditamos que haverá, a médio prazo, uma natural distribuição das pessoas por estes países. Se pensarmos, estes migrantes têm permanecido há mais de vinte anos nestes países (Baganha, Marques, & Góis, 2010), pelo que não seria de esperar, agora, a existência de migrações secundárias desenfreadas. Tanto assim é que estamos a falar de pessoas que fugiram de um conflito, e tenderão a preferir recuperar uma certa estabilidade de vida. Por fim, a existirem tais migrações secundárias, as mesmas poderão ser vantajosas para aliviar a carga dos países que concentram mais comunidades de cidadãos ucranianos.

De qualquer forma, a decisão prevê que incumbirá à UE coordenar e acompanhar de perto a capacidade de acolhimento nos Estados-Membros, a fim de tomar medidas e prestar apoio adicional, se necessário. Por outro lado, a própria Diretiva da Proteção Temporária exige que os Estados-Membros, em ligação com a Comissão, cooperem e troquem informações para facilitar a aplicação da proteção temporária. O Conselho da União Europeia afirmou que isso deveria ser feito por meio de uma “plataforma de solidariedade”, através da qual os Estados-Membros trocam informações sobre as suas capacidades de acolhimento e o número de pessoas que beneficiam de proteção temporária nos

seus territórios. Mais determina a necessidade de trabalhar em estreita colaboração com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Por fim, nos termos do art. 24.º da Diretiva, os Estados beneficiam do financiamento do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração. A Decisão do Conselho é, aliás, perentória, ao referir que “todos os esforços dos Estados-Membros para cumprir as obrigações decorrentes da presente decisão serão apoiados financeiramente pelos fundos da União” (Jornal Oficial da União Europeia, 2022).

Vistas as coisas na sua globalidade parece, pois, que os riscos atrás analisados podem não revestir assim tanta importância. É certo que a UE privilegiou a autonomia da vontade dos deslocados, mas ao mesmo tempo preocupou-se em criar mecanismos de apoio aos Estados-Membros que sintam mais sobrecarregados.

Posto isto, há último aspeto que nos parece merecer alguma atenção, relacionado agora com a governação da distribuição das pessoas deslocadas que se encontram nos referidos países vizinhos. Quer nesta “crise”, quer na “crise dos refugiados” de 2015, assistiu-se a várias iniciativas privadas, ou de organizações da sociedade civil, de vários países, destinadas a ir recolher deslocados a esses países, para os introduzirem nos seus próprios Estados. São, sem dúvida, louváveis os esforços daqueles que se colocam em viagem para ir buscar pessoas deslocadas fugidas da guerra, mas tais atos podem encerrar alguns perigos, se não forem devidamente organizados e registados. De facto, a proliferação de iniciativas privadas pode colocar as pessoas em risco de tráfico de seres humanos ou outros tipos de abusos. Se a maior parte das pessoas leva a cabo tais iniciativas com um espírito verdadeiramente humanitário, não se pode excluir que haja também outros que se aproveitem destas movimentações para fins criminosos. As pessoas, vulneráveis e desorientadas, podem não ter como distinguir uns casos dos outros.

O estatuto dos beneficiários da proteção temporária

Apesar das vantagens de rapidez, urgência e certeza jurídicas que o regime da proteção temporária confere aos deslocados, ele não lhes atribui o estatuto de refugiado nem de proteção subsidiária.

Contrariamente a estes dois, os beneficiários de proteção temporária têm apenas uma autorização de residência válida por um ano, prorrogável por mais seis meses e eventualmente outros seis meses. Em casos excepcionais, pode ocorrer mais uma prorrogação excepcional por um ano. Em cada um dos períodos mencionados há reapreciação da situação no país de origem, destinada a verificar se as condições que determinaram a concessão da proteção ainda se mantêm.

O estatuto da proteção temporária é, pois, mais precário que os estatutos conferidos ao abrigo da “Diretiva Qualificação”. O que se ganha em rapidez e urgência, perde-se em estabilidade do estatuto. A lei de asilo portuguesa, por exemplo, determina que o estatuto de refugiado é válido por cinco anos. No entanto, cremos que os imperativos que estiveram na origem da Decisão do Conselho de ativar a Diretiva da Proteção Temporária justificam a preferência por este regime: era essencial providenciar uma solução urgente, uniforme em todos os Estados-Membros, que desse imediata proteção aos milhões de deslocados ucranianos.

Ainda assim, os beneficiários da proteção temporária têm direitos equiparáveis aos titulares dos estatutos de refugiado e de proteção subsidiária. A Decisão do Conselho de 2022, concretizou os direitos previstos na Diretiva da Proteção Temporária ao caso atual. Assim, garante-se aos titulares da proteção temporária, em primeiro lugar, o direito ao reagrupamento familiar, para nós considerado um verdadeiro direito fundamental, (GIL, 2009). Os titulares da proteção podem, assim, pedir que a eles se juntem os cônjuges e parceiros de facto (em países onde estes são tratados da mesma forma como os parceiros casados), os filhos menores, e de acordo com a decisão do Conselho de 2022, outros parentes próximos que faziam parte da unidade familiar. Naturalmente que este direito está atualmente restringido pela aplicação da Lei Marcial na Ucrânia, que limita fortemente a liberdade de movimentos dos cidadãos homens adultos.

No que diz respeito aos direitos económicos e sociais, os beneficiários têm o direito de trabalhar e os menores de 18 anos têm o direito ao ensino nas mesmas condições que os nacionais. Os Estados-Membros são obrigados a assegurar o acesso ou os meios necessários para os deslocados obterem alojamento adequado, e apoio público que lhes garanta um nível da subsistência adequa-

do. Devem igualmente prestar cuidados mínimos de saúde de emergência, e tratamento essencial para doenças, para além de cuidados adequados para as pessoas com necessidades especiais, como os menores não acompanhados e as vítimas de tortura, violação e outras formas de violência grave.

Uma ativação tardia e seletiva da Diretiva?

Uma das questões mais complicadas diz respeito às razões que determinaram que a Diretiva da Proteção Temporária nunca tenha sido ativada anteriormente. Porque é que tal ativação apenas ocorreu com a crise dos deslocados da guerra da Ucrânia? De facto, após a sua adoção em 2001, já haviam ocorrido duas oportunidades para a sua aplicação: primeiro, como eventual resposta aos fluxos migratórios decorrentes da “primavera Árabe” na Líbia, e, de forma mais evidente, em relação à crise migratória de 2015, onde o número de requerentes de asilo e migrantes que atravessam o Mediterrâneo ultrapassou um milhão de pessoas no primeiro ano. Aliás, nesse ano de 2015, os governos italiano e maltês pediram a ativação da Diretiva, mas o Conselho recusou, alegando que as condições não estavam reunidas.

A não ativação, em 2015, de uma Diretiva que visava especialmente responder ao afluxo maciço de migrantes levantou muitas dúvidas. Alguns autores passaram a defender que, não tendo sido aplicada nesse contexto, então a Diretiva jamais seria aplicada. O diploma recebeu, aliás, o epíteto de “Diretiva Fantasma”.

Várias razões são apresentadas por alguns autores para justificar a ora tardia aplicação da Diretiva, sobretudo através de análises comparativas entre a presente “crise” e a de 2015 (İneli Cığır, 2022). Avançam-se, desde logo, razões que dizem respeito a características específicas do desenrolar desta crise, que tomou proporções que a distinguem da crise de 2015. Em primeiro lugar, foi impressionante a rapidez da escalada do número de pessoas que abandonaram a Ucrânia logo desde o início das hostilidades. De facto, num período de dez dias já haviam fugido da Ucrânia, e procurado refúgio nos Estados-Membros da UE, cerca de um milhão de pessoas. A velocidade e a escala das deslocações foram significativas e muito maiores do que as testemunhadas em 2015,

em que se assistiu “apenas” a um milhão e pouco de refugiados nesse ano inteiro. As chegadas em 2015 foram mais paulatinas, e talvez por isso se tenha acreditado que os sistemas de asilo dos Estados dariam conta do recado através do funcionamento regular da aplicação das normas ordinárias. Esta chegada paulatina estava ainda relacionada, naturalmente, com a distância geográfica do ponto de “charneira” dos conflitos – sobretudo localizados no Médio Oriente. Então, como agora, os deslocados concentraram-se nesse período sobretudo nos países vizinhos, como o Líbano, Jordânia e Turquia. O número francamente menor – e decrescente – de migrantes a chegarem à UE de 2015 em diante justificou-se ainda com a celebração do acordo entre os Estados-Membros e a Turquia, em que este último país ficou encarregue de evitar travessias ilegais da sua costa para as ilhas gregas.

Em sentido oposto, a crise atualmente vivida diz respeito a um conflito num país que faz fronteira direta com Estados-Membros da UE. Assim, não seria possível usar qualquer mecanismo de “Estado tampão” para travar o fluxo de deslocados.

Em segundo lugar, tem-se invocado outro aspeto que distingue os dois contextos: os factos de os cidadãos ucranianos não necessitarem de um visto válido para entrar no território dos Estados-Membros da UE. Esse não era o caso dos migrantes que chegavam às costas da UE em 2015 e anos seguintes. Nesse caso, as pessoas necessitavam de recorrer às redes de auxílio à imigração ilegal para entrarem na UE, podendo ser vítimas também de tráfico de pessoas. Temia-se que a ativação da Diretiva da Proteção Temporária pudesse levar, então, a um “efeito chamada” de mais imigração ilegal.

Neste ponto, importa ainda sublinhar que os fluxos migratórios dos anos 2015 e seguintes eram *fluxos mistos*, em que se combinavam pessoas necessitadas de proteção internacional e imigrantes voluntários, pelo que a adoção de um regime de proteção generalizada seria pouco adequado. O contexto mais heterogéneo de migrantes que então entravam na UE poderia, assim, também explicar a não ativação do regime excecional de proteção temporária. Este argumento, porém, não convence, já que a proteção poderia ser sempre – como ora o foi – atribuída apenas a categorias objetivas de pessoas, como o caso dos nacionais ou residentes na Ucrânia. Em resumo, o Conselho, ao determinar agora a existên-

cia de uma situação de afluxo em massa, teve em conta: a) o número ou a taxa das chegadas de pessoas deslocadas; b) a potencial pressão migratória futura; c) a falta de necessidade de visto para entrar na UE por parte dos deslocados da Ucrânia, d) a potencial incapacidade dos sistemas de asilo dos Estados-Membros para fazer face às chegadas em massa de deslocados.

Talvez de forma mais convincente, a presente crise é vista como o resultado de uma ameaça à estabilidade da Europa. De entre os motivos que levaram a Rússia a invadir a Ucrânia estaria, *inter alia*, a possível entrada da Ucrânia para a União Europeia e para a aliança militar defensiva do Ocidente, a NATO. A decisão de execução do Conselho que ativou a Diretiva sublinha claramente que este ataque visaria minar a segurança e a estabilidade globais na Europa. Assim, é inegável que a UE teria um interesse direto neste conflito e uma simpatia especial para com as vítimas desta agressão (İneli Cığır, 2022).

Não podemos, porém, deixar de reconhecer que a crise migratória de 2015 levou ainda a preocupações securitárias, muitas vezes inflamadas por políticas anti-muçulmanas, de discursos populistas e narrativas que propositadamente ligavam os fluxos migratórios ao terrorismo jihadista (Schultz, 2022), preocupações ausentes na crise dos deslocados da Ucrânia.

Se alguns autores se dedicam a esmiuçar os vários lados da questão, outros consideram que, pura e simplesmente não houve vontade política para ativar a Diretiva antes. Peers (2022) acusa diretamente a UE de usar neste contexto “dois pesos e duas medidas”.

No que a nós nos toca, reconhecemos que houve inação na proteção de migrantes em 2015. Como tivemos oportunidade de criticar, só muito tardiamente decidiu a UE tomar conta das rédeas em 2015, procurando levar a cabo uma gestão tardia das migrações, através de um tímido e polémico mecanismo de recolocação dos requerentes de asilo que se encontravam numa situação de destituição de direitos em Itália ou na Grécia (Gil, 2016). Uma política de total falta de controlo *ex ante* ou de gestão de políticas integradas de reinstalação, levou a que mais de um milhão de pessoas tentassem entrar na UE a qualquer custo, o que acarretou um esmagador e perturbador número de 4.000 mortes no Mediterrâneo. De facto, embora os refugiados ucranianos também enfrentem sérias ameaças enquanto fogem da

guerra (nomeadamente, o tráfico de pessoas), nenhuma outra rota de migração foi tão perigosa como a mediterrânica. Mais. Alguns países europeus adotaram, como amplamente foi noticiado, políticas agressivas, violentas e violadoras de diversos direitos consagrados na Convenção Europeia dos Direitos Humanos, ao repelir, de forma violenta, migrantes que tentavam chegar às suas fronteiras. A isto acresce uma total falta de solidariedade com os Estados-Membros mais afetados (Itália, Grécia, Malta e Chipre) que se viram inundados de requerentes de asilo.

No entanto, consideramos que uma explicação para a distinção entre as duas situações, que seja pura e simplesmente baseada na raça ou nacionalidade dos migrantes, pode afigurar-se demasiado simplista. De facto, alguns dos fatores acima referidos fazem sentido e demonstram a complexidade das duas situações: a localização dos conflitos, o desenrolar dos mesmos, etc. Para além do mais, os migrantes da crise de 2015 a quem foi, posteriormente, concedido asilo, receberam um dos estatutos mais estáveis previstos pelo Direito da UE: o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária. No primeiro caso, tal estatuto dá, em Portugal, direito a um título de residência com a validade de cinco anos, abrindo a porta para a aquisição da nacionalidade por naturalização.

Não é esse, como se viu, o caso da proteção temporária de pessoas deslocadas, que dispõem de um título de proteção muito mais precário. Ainda assim, importa sublinhar que a Diretiva da Proteção Temporária permite fazer a ponte com a “Diretiva Qualificação” (art. 17.º e ss.). Significa isto que, durante a proteção temporária, os deslocados da Ucrânia podem requerer a atribuição de um dos estatutos mais estáveis de proteção internacional – o de refugiado ou o de proteção subsidiária. Um eventual indeferimento do pedido em nada afetará a manutenção da proteção temporária.

Alguns deslocados e refugiados esquecidos

Em último lugar, não podemos deixar de sublinhar que o mecanismo da proteção temporária poderá ter deixado de fora algumas pessoas que sofreram também danos para os seus direitos fundamentais devido ao conflito da Ucrânia. Estão nesse caso as pessoas que saíram antes de 24 de fevereiro de 2022, por terem

antecipado o conflito. De facto, relembremos que a Decisão do Conselho apenas prevê a proteção das pessoas que abandonaram o território a partir da data do início do conflito. Às pessoas que saíram antes do mesmo aplicar-se-ão as normas “ordinárias” de Direito de Asilo.

Outro aspeto que tem sido deixado de fora do debate público é o de que este conflito poderá ter levado, também, ao surgimento de refugiados provenientes da Rússia, independentemente da nacionalidade. Nesse caso estão, desde logo, os próprios cidadãos ucranianos com residência na Rússia, que podem sofrer um risco de perseguição devido à sua nacionalidade. Nesse caso, tais pessoas cumprem a noção clássica de “refugiado” prevista pela Convenção de Genebra de 1951, podendo qualificar-se como refugiados em função da nacionalidade.

Mas poderão estar ainda nessa situação algumas pessoas com a própria nacionalidade russa, e que sejam perseguidas pelo regime, em particular no que diz respeito ao ativismo contra a guerra ou contra o regime político de Vladimir Putin. Poderão estar em causa manifestantes, jornalistas, estudantes e professores universitários, artistas, e todo um número inabarcável de cidadãos que se possam ter recusado a seguir os ditames de um regime que usa a propaganda como estratégia interior de forma muito pesada. Se for esse o caso, e se até nós chegarem cidadãos de nacionalidade russa que se viram obrigados a sair do seu país com receio fundado em perseguição por esses factos, estaremos perante refugiados políticos. Todas estas pessoas deverão beneficiar também, de acordo com a Convenção de Genebra de 1951, do estatuto de Refugiado – e não de proteção temporária, já que esta apenas se aplica aos deslocados vindos de território ucraniano.

Uma boa resposta à crise?

A solução adotada pela UE em março de 2022 para os deslocados da guerra na Ucrânia tem a vantagem de dar uma resposta urgente às suas necessidades de proteção – afastando-se das avaliações individualizadas e das complexas regras de “transferência” de requerentes de asilo previstas no “regime ordinário” europeu de asilo.

No entanto, é natural que, por mais que se tente comparar esta situação com a crise de refugiados de 2015, através das diversas razões objetivas expostas, permaneça um mal-estar face à gritante discrepância de iniciativas da UE. Tal mal-estar é tão mais gravoso quando nos lembramos que, em setembro de 2020, a Comissão Europeia propôs um novo “Pacto de Imigração e Asilo”, precisamente sobre a gestão das migrações. Tal Pacto foi, claramente, pensado para os fluxos migratórios vindos das rotas do Mediterrâneo, e prevê várias decisões profundamente criticadas pela doutrina. Entre as mesmas, conta-se a opção de processar os pedidos de asilo em “hotspots”, ainda fora do território de Estados-Membros, destinados a filtrar, à partida, quem beneficiaria de um dos estatutos de proteção internacional previstos no regime ordinário. De acordo com o Pacto, os Estados-Membros poderão escolher entre receber estas pessoas ou contribuir de outra forma para a gestão destas migrações – nomeadamente através de apoio ao retorno dos cidadãos inadmissíveis (Scissa, 2022). Neste esquema, a livre vontade dos requerentes de asilo não tem lugar. Uma vez que a crise de refugiados vindos pelo mar Mediterrâneo persiste, teremos, pois, a coexistência de dois regimes distintos consoante o país de origem dos fluxos.

No que toca à solução ora encontrada para os deslocados ucranianos, consideramos que o critério de distribuição dos mesmos de acordo com a sua livre vontade é o que mais permite ir ao encontro do princípio da dignidade da pessoa humana. No entanto, a Decisão do Conselho deveria ter indicado, desde logo, as capacidades de acolhimento de cada Estado-Membro. Dessa forma, a gestão seria, *ab initio*, centralizada e antecipar-se-iam necessidades de apoio aos Estados. Não podemos pôr de parte a possibilidade de as capacidades de acolhimento de alguns Estados cessarem. Se isso acontecer, duas uma: ou se continua a respeitar a vontade dos deslocados, com o risco de os deixar em situação de destituição de direitos, ou pura e simplesmente, tal vontade deixará de contar, e a UE passará a alocar os mesmos de acordo com critérios objetivos, numa espécie de outra decisão de recolocação. Não é de excluir, ainda, que findo o primeiro ano de proteção temporária, e reavaliando-se a situação, se passe a aplicar o regime “ordinário” de asilo e proteção internacional aos novos deslocados.

Em suma, a urgência foi a resposta escolhida pelos Estados-Membros da UE, mas resta saber se esta é uma boa decisão a longo prazo em caso de indesejável prorrogação do conflito.

Referências

- Baganha, M.I., Marques, J.C., & Góis, P. (2010). *Imigração Ucraina em Portugal e no Sul da Europa: A emergência de uma ou várias comunidades*. Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Inter-Cultural. Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural. ISBN: 978-989-8000-96-5.
- Eurostat (2022). Data Browser: All valid permits by age, sex and citizenship on 31 December of each year – Ukraine. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_RESVAS_custom_2212529/default/table?lang=en
- Gil, A. R. (2021). *Imigração e Direitos Humanos*. Petrony. ISBN: 9789726853039.
- Gil, A. R. (2016). A Crise Migratória de 2015 e os Direitos Humanos das Pessoas carecidas de proteção internacional: o Direito Europeu posto à prova, in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos*, Vol. I, (pp. 955-983). Coimbra: Almedina. ISBN: 9789724065786
- Gil, A. R. (2009). Um Caso de Europeização do Direito Constitucional Português – A Afirmação de um Direito Fundamental ao Reagrupamento Familiar. *Revista de Direito Público*, I (2), 9-62.
- Hailbronner, K. (2000). *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*. Kluwer Law International. [Leiden: Brill], ISBN: 90-411-1323-1
- İneli Cığır, M. (2022). 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022. in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>
- İneli Cığır, M. (2018). *Temporary Protection in Law and Practice*. Brill Nijhoff. ISBN: 978-90-04-32752-8
- Jornal Oficial das Comunidades Europeias (2001). Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do

esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=ES>

Jornal Oficial das Comunidades Europeias (1999). 1999/435/CE: Decisão do Conselho, de 20 de Maio de 1999, relativa à definição do acervo de Schengen com vista a determinar, nos termos das disposições pertinentes do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Tratado da União Europeia, o fundamento jurídico de cada uma das disposições ou decisões que o constituem. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0435&from=PT>

Jornal Oficial da União Europeia (2022). Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022 que declara a existência de um fluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.o da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=PT>

Jornal Oficial da União Europeia (2016). Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32016R0399>

Jornal Oficial da União Europeia (2013a). Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=PT>

Jornal Oficial da União Europeia (2013b). Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=PT>

Jornal Oficial da União Europeia (2013c). Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26

de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=PT>

Jornal Oficial da União Europeia (2011). Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=ES>

Kerber, K. (2002). The Temporary Protection Directive. in *European Journal of Migration Law*, 4, 193-124.

Partipilo, F.R. (2022). Op-Ed: The War in Ukraine and the Temporary Protection Directive: tackling a short-lived conflict or a protracted humanitarian disaster?. In *EU Law Live*. <https://eulawlive.com/op-ed-the-war-in-ukraine-and-the-temporary-protection-directive-tackling-a-short-lived-conflict-or-a-protracted-humanitarian-disaster-by-francesca-romana-partipilo/#>

Peers, S. (2022). Temporary Protection for Ukrainians in the EU? Q and A. in *EU Law Analysis - Expert insight into EU law developments*. <http://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html>

Piçarra, N. (2016). A União Europeia e «a crise migratória e de refugiados sem precedentes. In *e-pública- Revista Eletrónica de Direito Público*, 3 (2), 1-40. <https://www.e-publica.pt/volumes/v3n2a01.html>

Piçarra, N. (2011). O Tratado de Lisboa e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. In Nuno Piçarra. (Coord.), *A União Europeia Segundo o Tratado de Lisboa – Aspetos Centrais*. Almedina.

Piçarra, N. (2010). Direito da União Europeia: o espaço de liberdade, segurança e justiça. Relatório com o programa, os conteúdos e os métodos de ensino da cadeira. *Themis*, X(19), 233-366. ISSN: 2182-9438

- Piçarra, N. (2007). A União Europeia enquanto Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: alguns desenvolvimentos recentes. In Jorge Bacelar Gouveia & Rui Pereira. (Coord.), *Estudos de Direito e Segurança*, (pp. pp. 317-336). Almedina.
- Savino, M., & Gatta, F.L. (2022). On the Brink of a New Refugee Crisis Temporary protection as a paradigm shift?. In *Verfassungsblog*. <https://verfassungsblog.de/on-the-brink-of-a-new-refugee-crisis/>
- Scissa, C. (2022). La protezione temporanea per le persone in fuga dall’Ucraina in UE e in Italia: alcuni profili critici. In *Questione Giustizia*. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-temporanea-per-le-persone-in-fuga-dall-ucraina-alcuni-profilo-critici>
- Skordas, A. (2016) Temporary Protection Directive 2001/55. In K. Hailbroneer & D. Thym (eds.), *EU Immigration and Asylum Law – A Commentary* (pp. 1055-1108). Nomos. ISBN: 978-3-8487-1285
- Schultz, J. (2022). Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine. in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. <https://eumigrationlawblog.eu/collective-protection-as-a-short-term-solution-european-responses-to-the-protection-needs-of-refugees-from-the-war-in-ukraine/>
- Thym, D. (2022). Temporary Protection for Ukrainians: the Unexpected Renaissance of «Free Choice». In *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. <https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice/>
- UN Refugee Agency (UNHCR) (2022). Operational Data Portal. Ukraine Refugee Situation. <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- União Europeia (2016). Tratados Consolidados e Carta dos Direitos Fundamentais. Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. ISBN 978-92-824-5942-3

Acesso à saúde por parte dos refugiados recolocados Estratégias de acolhimento e integração das instituições da sociedade civil portuguesa

Bárbara Bäckström¹

Universidade Aberta

barbara.backstrom@uab.pt

Portugal

Lúcio Manuel Gomes de Sousa²

Universidade Aberta

lucio.sousa@uab.pt

Portugal

Paulo Manuel Costa³

Universidade Aberta

pmcosta@uab.pt

Portugal

Olga Magano⁴

Universidade Aberta

olga.magano@uab.pt

Portugal

Rosana de Sousa Albuquerque⁵

Universidade Aberta

rosana.albuquerque@uab.pt

Portugal

*Access to healthcare for relocated refugees
Reception and integration strategies of
Portuguese civil society institutions.*

Recibido: 5 de enero de 2023

Aceptado: 1 de marzo de 2023

Resumo

1) Investigadora integrada no CICS NOVA/ FCSH UNL Universidade Aberta; Centro de Estudos Globais, UAb; Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais, UAb; ORCID: 0000-0002-5844-3854.

2) Institute for the Study of Literature and Tradition (NOVA-FCSH) ORCID:000-0002-8619-867.

3) Centre for Functional Ecology (University of Coimbra) ORCID: 0000-0003-0862-1429.

4) Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES_Iscte) ORCID: 0000-0001-9661-6261.

5) Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais, Uab Centro de Estudos Globais ORCID: 0000-0002-9398-6715.

O texto aborda a saúde no contexto do processo de recolocação de refugiados em Portugal, a partir das instituições da sociedade civil que acolheram os refugiados, no contexto do processo de recolocação que ocorreu na sequência da crise de 2015. O olhar sobre a saúde debruça-se sobre a relação institucional com as entidades oficiais, com os serviços de saúde; as estratégias utilizadas no acesso aos cuidados de saúde; as principais dificuldades nesse acesso e os problemas de saúde referidos. Partimos quer das respostas aos questionários, quer das entrevistas realizados no âmbito de uma investigação sobre o papel e as práticas das instituições de acolhimento na integração de refugiados em Portugal entre 2017-2019. Concluímos que apesar do acesso à saúde estar previsto e garantido, surgem obstáculos no dia-a-dia, nos contextos reais locais, devido principalmente a barreiras linguísticas e culturais, falta de respostas no sistema de saúde público para algumas especialidades, sobretudo ao nível da saúde mental. A rede de apoio e o papel dos voluntários foram essenciais. Recomenda-se a criação de uma rede estruturada de mediadores interculturais e intérpretes para fazer o acompanhamento sistemático dos refugiados recolocados.

Palavras-Chave

Saúde, Refugiados, Integração, Instituições de acolhimento.

Abstract

The text addresses health in the context of the refugee relocation process in Portugal, from the civil society institutions that welcomed the refugees, in the context of the relocation process that took place following the 2015 crisis. The look at health focuses on the institutional relationship with official entities, with health services; the strategies used in accessing health care; the main difficulties in this access and the health problems mentioned. We start from of both the responses to the questionnaires and the interviews carried out within the scope of an investigation into the role and practices of host institutions in the integration of refugees in Portugal between 2017-2019. We conclude that although access to health care is foreseen and guaranteed, obstacles arise in everyday life, in real local contexts, mainly due to linguistic

and cultural barriers, lack of answers in the public health system for some specialties, especially in terms of mental health. The support network and the role of volunteers were essential. It is recommended that a structured network of intercultural mediators and interpreters be created to systematically accompany the relocated refugees.

Key Words

Health, Refugees, Integration, Relocation institutions.

Introdução

Portugal participou no processo de acolhimento e integração dos refugiados recolocados de 2015 a 2018, na sequência da decisão da União Europeia, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2016. Para tal, foi criado um grupo de trabalho para a Agenda Europeia da Migração (GTAEM, 2016) com uma representação multidisciplinar de vários ministérios, entre os quais o Ministério da Saúde, através da Direção-Geral da Saúde (DGS/MS).

O modelo implementado nessa altura para o acolhimento em contexto nacional adoptou a dispersão geográfica e o envolvimento de múltiplas instituições da sociedade civil e entidades locais no processo de recolocação de refugiados. No terreno, a nível local, as instituições deveriam assegurar todas as condições necessárias em termos de habitação, alimentação, admissão nos serviços de saúde, acesso à educação, aprendizagem da língua portuguesa, reconhecimento de habilitações escolares, o acesso ao mercado de trabalho e a qualificação/formação profissional. Esta intervenção no terreno organizou-se em articulação com entidades oficiais em áreas-chave do acolhimento (das quais o Ministério da Saúde), mas também exigiu a ativação de parcerias com atores locais que poderiam fornecer respostas às necessidades consoante as especificidades das comunidades e dos refugiados acolhidos.

Este trabalho propõe abordar a dimensão da saúde no contexto do processo específico de recolocação de refugiados em causa, debruçando-se sobre a relação institucional entre as entidades

oficiais e com os serviços de saúde; as estratégias formais e alternativas no acesso aos cuidados de saúde, o acesso aos serviços de saúde por parte dos refugiados e as dificuldades nesse acesso, os cuidados de saúde propriamente ditos, os problemas de saúde e as principais necessidades de saúde dos refugiados.

Desenvolvimento

Problemática

A experiência dos refugiados é caracterizada pela exposição a múltiplos eventos traumáticos tanto no país de origem, como durante o trajeto até ao país de acolhimento. Vários estudos encontraram uma relação entre os eventos traumáticos pré-migratórios, os eventos stressores pós-migratórios e o impacto na saúde mental dos refugiados. Quer os eventos traumáticos pós-migratórios quer o trauma cumulativo estão associados a um aumento da prevalência de problemas de saúde mental (Morina, Nickerson, 2018).

No processo de migração forçada, os refugiados deparam-se com elevados graus de *stress*, ansiedade, traumas, antes, durante e depois da chegada ao país de acolhimento e encontram barreiras no acesso a cuidados de saúde adequados para lidar com esses problemas (WHO, 2017).

Alguns dos maiores desafios para as populações migrantes nos países de acolhimento incluem: lidar com as barreiras “estruturais” (Ager, 2014), o acesso aos serviços de saúde, assim como as “barreiras legais e económicas que refletem as políticas nacionais e as condições de reinstalação” (Ager, 2014: 439), “as influências sociais e culturais na saúde” (Ager, 2014: 440). Para além destas, barreiras ainda há a falta de conhecimento sobre os direitos aos cuidados de saúde e os sistemas de cuidados de saúde; fraco domínio da língua; diferentes sistemas de crenças e expectativas culturais para cuidados de saúde; e uma falta geral de confiança nos profissionais e autoridades. “Os determinantes da saúde não são só fatores percebidos normalmente como referentes ao âmbito da saúde, mas englobam outros fatores que igualmente têm um impacto na saúde das pessoas. São definidos como fatores interligados e geralmente classificados em fatores constitucionais, estilos de vida, redes sociais e comunitárias, condições de vida e de trabalho e condições socioeconómicas, culturais e ambientais” (Padilla, 2013, p. 54). Todavia, não podemos colocar somente do

lado dos refugiados este peso. Não podemos esquecer a sociedade de acolhimento e o papel do estado, por força dos compromissos decorrentes dos instrumentos internacionais que subscreveu, e que também tem responsabilidades neste processo.

A definição de saúde, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), “é o completo bem-estar físico, mental e social, e não só a ausência de doenças” (WHO, 2020). O conceito de saúde que queremos analisar é o da saúde como acesso aos serviços e cuidados de saúde; como direitos de saúde; e como as condições de saúde físicas e mentais. A saúde (ou a ausência desta) não é meramente o ato médico em si, mas todo um processo que inclui o diagnóstico, os sintomas, a capacidade de expressar os sentimentos (muitas vezes de violência e sofrimento vividos), o diálogo entre médico e refugiado, e a utilização de uma linguagem comum a ambos. A saúde, para além da parte da garantia do acesso aos serviços de saúde, aspeto objetivo de carácter operacional e neutro, comporta uma componente subjetiva das vivências individuais, o desconhecimento, as dificuldades de comunicação, entre outros.

As necessidades de saúde específicas dos refugiados são as que estão relacionadas com o contexto cultural de referência, como por exemplo a perceção do corpo, da saúde e doença, que pode variar de cultura para cultura; os problemas de comunicação inerentes às barreiras linguísticas existentes entre refugiados e profissionais de saúde; outros saberes, discursos e práticas; bem como a existência de traumas provocados inicialmente por uma experiência dramática no país de origem (Ager, 2014; Santinho, 2016).

Para além da escassez de recursos no país de origem destes refugiados em particular, e a experiência vivida de guerras, toda a viagem e travessia até chegarem a Portugal faz com que os refugiados possam vir fragilizados e debilitados em termos de algumas patologias e sofrimento, quer a nível físico, quer mental. Para além disso, a saúde pode degradar-se a médio e a longo prazo, sobretudo se permanecerem indocumentados, e à margem da sociedade, o que pode vir a agravar o seu estado de saúde físico e mental.

A saúde pode ser vista como um *pivot* central para a maioria das outras áreas de integração, dado que a saúde interfere nas outras áreas relevantes, como aprender uma língua e aceder ao

mercado de trabalho. Embora a saúde física e emocional precária possa pré-existir à chegada, como resultado de experiências durante a fuga, factores relacionados com o processo de asilo, a incerteza, a ansiedade e o isolamento social têm impacto na saúde após a chegada (ACNUR, 2013). Os problemas de saúde mental afetam vários indicadores de integração e adaptação dos refugiados. Os fatores de risco para o desenvolvimento de transtornos mentais podem ocorrer antes, durante e depois da migração. Antes da migração, perseguições, experiências de conflito traumático e dificuldades económicas. Durante a migração, podem sofrer danos físicos e a separação de membros da família. Após a migração, as más condições socioeconómicas, o isolamento social e o desemprego (Priebe et al, 2016).

O trauma é um importante fator de risco, mas muitos outros fatores sociais e de integração, contribuem significativamente para o sofrimento mental. As dificuldades de integração e adaptação dos refugiados estão intimamente associadas a sintomas psicológicos, *stress*, condições adversas (Priebe et al. 2016; Santinho, 2012; Santinho, 2016; Schick et al. 2016). Todavia, há uma crítica a esta visão centrada nos factores pré-fuga, descurando as condições mais latas em que se encontram e, em particular os “stressantes de aculturação” (Ager, 2014: 441), e que omitem de uma forma geral, a agência e as capacidades adaptativas dos refugiados (Ager, 2014, 441).

No processo de integração de refugiados, as questões de saúde e trauma tornam-se centrais, pelo facto dos refugiados estarem debilitados, por causa do percurso realizado e por terem sido sujeitos a violência, e muitos ainda terem nos países de origem familiares em situação de risco. A pesquisa sobre refugiados e saúde é muitas vezes entrelaçada com pesquisas noutras áreas de políticas onde a saúde torna-se um fator de influência. Não obstante, não podemos olhar para estes refugiados como seres passivos. Há estudos que demonstram que os refugiados reinstalados apresentam uma maior capacidade de lidar com as adversidades (Ager, 2014). A maioria dos refugiados demonstra resiliência, e em geral integram-se com sucesso nos países de acolhimento (Annamalai, 2020; Morina, Nickerson, 2018).

Castles (2002) questiona o que define uma integração bem-sucedida e plena, e quais os aspetos mais importantes na integração

dos refugiados: os jurídicos, os económicos, sociais ou psicológicos. Dado que a maior parte dos refugiados passa por um processo de mobilidade descendente na sociedade de acolhimento, as políticas de integração devem ser transversais, respondendo de uma forma holística a todas as necessidades de integração dos refugiados, ou seja, o processo de acolhimento deve integrar as várias dimensões do ser humano, de modo que os mesmos usufruam dos mesmos direitos e deveres que os outros cidadãos.

O acesso aos serviços de saúde

O acesso à saúde refere-se à capacidade de as pessoas efetivamente utilizarem os serviços de saúde. A “igualdade de acesso” não é determinada apenas pelo direito ao uso do sistema de saúde, mas também pela disponibilidade de informação para todos acerca do sistema de saúde, tornando-o acessível e minimizando as barreiras linguísticas e culturais (Rechel et al., 2011); inclui os direitos de uso dos serviços, mas também a capacidade financeira para aceder aos mesmos, relacionada com a capacidade de usufruir dos serviços de saúde, ou seja, a acessibilidade aos cuidados. É neste aspeto que surgem as maiores dificuldades ou barreiras no acesso à saúde entre as populações migrantes, as minorias étnicas e outros grupos vulneráveis, incluindo os refugiados.

Mesmo com a garantia de acesso ao serviço de saúde universal e gratuito dos refugiados e requerentes de asilo ao Serviço Nacional de Saúde, em determinados contextos ou devido a determinadas conjunturas, surgem bloqueios, obstáculos que têm de ser contornados. O acesso ao Serviço Nacional de Saúde, embora seja um direito dos requerentes de asilo e refugiados, nem sempre ocorre de forma facilitada, salientando a importância das redes informais de entajuda (ERS, 2015; Padilla 2013; Santinho, 2010).

A acessibilidade aos serviços de saúde é limitada ou restringida por muitas barreiras, desde as económicas, à localização geográfica, aos fatores sociais e culturais e/ou étnicos, assim como à falta de infraestruturas públicas na prestação dos serviços; a falta de domínio da língua, a dificuldade de comunicação, atuam igualmente como barreira importante.

Por vezes, o acesso é limitado por insuficiências de transporte, por desconhecimento, falta de informação, falta de conhecimento relativamente ao funcionamento do serviço nacional de

saúde, e também por receio ou medo (ERS, 2015; Padilla, 2013). Outras vezes, as barreiras vêm do lado dos serviços, com falta de formação e informação dos administrativos, excesso de burocracia, falta de acesso a serviços de tradução, limitação do sistema informático, falta de sensibilidade cultural e socioeconómica por parte de alguns profissionais de saúde que condicionam o acesso, algum desconhecimento e falta de sensibilização por parte dos administrativos (ERS, 2015).

Enquadramento jurídico e legal

Portugal possibilita, em termos legais, aos refugiados e requerentes de asilo, a acessibilidade aos serviços de saúde. O artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), relativo à saúde, consagra a proteção da saúde como um dever, mas, sobretudo, como um direito de todos, realizado através de um serviço nacional de saúde (SNS) universal, geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito (CRP). O Despacho nº 25360/2001 e a Circular Informativa nº 12/DQS/ DMD/2009 do Ministério da Saúde 2009 vieram esclarecer as dúvidas existentes sobre o acesso destes cidadãos imigrantes e refugiados. Igualmente, nos termos da legislação em vigor, é reconhecido aos requerentes de asilo ou de proteção subsidiária e respetivos membros da família o acesso ao Serviço Nacional de Saúde.

O Artigo 52.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, reconhece aos requerentes de asilo, desde o momento da emissão de declaração comprovativa da apresentação do pedido de asilo, o acesso ao sistema de saúde, nos termos fixados pela Portaria nº 30/2001, 17 de janeiro e Portaria nº 1042/2008, de 15 de setembro.

Os requerentes de asilo têm acesso gratuito ao sistema de saúde para efeitos de cuidados de urgência, incluindo diagnóstico e terapêutica, e de cuidados de saúde primários, bem como assistência medicamentosa, a prestar pelos serviços de saúde da sua área de residência (Artigo 52.º da Lei n.º 27/2008). A Lei nº 26/2014, de 5 de maio, fez a primeira alteração à lei de asilo 27/2008, nomeadamente na área da saúde. O Artigo 73.º sobre os cuidados de saúde garante que os beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária e respetivos membros da família têm acesso ao Serviço Nacional de Saúde, nas mesmas condições que os cida-

dãos nacionais. Está previsto no ponto 2 deste Artigo 73.º que são assegurados cuidados de saúde adequados, incluindo tratamento de perturbações mentais, quando necessários, aos beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária que se integrem nos grupos de pessoas particularmente vulneráveis, nas mesmas condições que aos cidadãos nacionais.

Na sequência dos compromissos assumidos pelo Estado Português, relativamente ao acolhimento de requerentes de asilo e refugiados, foi publicada uma Circular Informativa conjunta elaborada conjuntamente entre a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) e a Direção-Geral da Saúde (DGS), tendo em vista assegurar o acesso, sem problemas ou entraves, destes novos utentes ao Serviço Nacional de Saúde, em conformidade, aliás, com a legislação em vigor (Circular Informativa Conjunta n.º 13/2016/CD/ACSS, de 12/5/2016).

Em 2020, a Direção Geral da Saúde publicou uma nova informação com orientações técnicas para migrantes, refugiados e profissionais que exercem funções e atendimento e apoio a migrantes e refugiados. Nesta circular informativa é expressamente dito que não são permitidas quaisquer barreiras administrativas de acesso ao SNS, legitimando-se que os migrantes e os refugiados, independentemente do seu estatuto, estejam numa situação documental legalizada ou não, por razões de proteção da saúde pública, têm direito de acesso ao SNS, nas mesmas condições previstas para os cidadãos nacionais que dele beneficiam” (Informação nº 010/2020). Como refere a mesma circular Informativa, “*Portugal tem das melhores práticas, reconhecidas a nível internacional, na integração de migrantes e no acolhimento de refugiados, sendo que estes cidadãos têm consolidado o seu acesso ao Serviço Nacional de Saúde (SNS), em igualdade de direitos e deveres com os cidadãos nacionais*”, estando o acesso à saúde consolidado e garantido. Apesar deste indicador referir-se apenas aos imigrantes, também o MIPEX de 2020 refere que houve melhorias no acesso a cuidados de saúde para requerentes de asilo e o envolvimento dos migrantes nas informações de saúde (Solano, Huddleston, 2020).

Metodologia

O projeto “Integração de Refugiados em Portugal: papel e práticas das instituições de acolhimento” visou obter um conhecimen-

to de como decorreram as práticas das instituições de acolhimento no processo de integração dos refugiados em Portugal, através do trabalho das instituições participantes no estudo, e que medidas concretas foram desenvolvidas pelas instituições no sentido de integrar os refugiados nas comunidades locais.

De notar que decorreu a manifestação voluntária de disponibilidade para participar no processo e a adesão de instituições da sociedade civil, do poder local, que usualmente não trabalhavam com estas matérias.

Neste trabalho temos a visão das instituições locais, através do olhar e experiência dos técnicos que acompanharam os refugiados, pelo que são relatos e testemunhos sobre os refugiados e não dos próprios refugiados. Foi uma opção dos investigadores, recolher o olhar de quem acolhe os refugiados, dado que o fenómeno é novo em Portugal. Optou-se por escutar quem está no terreno a lidar com esta realidade, ouvindo as suas experiências, através de um interlocutor, técnico da instituição que estava ligado ao processo e acompanhamento dos refugiados. Para além disso esta opção refletiu também algumas limitações em termo de financiamento da investigação.

No projeto de pesquisa, estabelecemos três etapas em termos de desenvolvimento metodológico. Na primeira etapa realizámos entrevistas exploratórias a responsáveis de entidades interlocutoras, com intervenção no processo de acolhimento. Fizemos 10 entrevistas exploratórias a representantes de entidades nacionais que intervieram na organização do processo de receção de refugiados e que atuaram como intervenientes chave no processo de recolocação.

Numa segunda etapa, um questionário foi aplicado online às instituições locais que receberam e acompanharam os refugiados, a fim de saber suas motivações, como correu o processo e fazer o balanço do próprio processo. Para a aplicação do questionário, o universo de instituições era de 151. Foram validadas 97 respostas (taxa de resposta de 64,24%), a margem de erro foi de 5,97%, com uma taxa de confiança de 89,5%.

Por fim, numa terceira etapa, foram realizadas 20 entrevistas a técnico/as das instituições participantes no questionário, efetuadas presencialmente em instituições de Norte a Sul do país.

O período em que se realizaram os questionários e entrevistas foi entre dezembro de 2017 (efetuado um pré-teste) até 2 de

março de 2018 para a aplicação do inquérito por questionário. Em relação às 20 entrevistas, o trabalho de campo foi realizado, fundamentalmente, em novembro e dezembro de 2018, com duas entrevistas a serem realizadas em janeiro de 2019 e uma em fevereiro de 2019.

Vamos utilizar o que foi referido em termos da vertente da saúde, tanto no inquérito por questionário, como nas entrevistas. Em termos de análise e tratamento dos dados, foram sujeitos a um tratamento estatístico com o *SPSS*, no caso do questionário online. As entrevistas foram gravadas, transcritas e codificadas, e foi feita a análise de conteúdo, com recurso ao *software Maxqda*.

Resultados

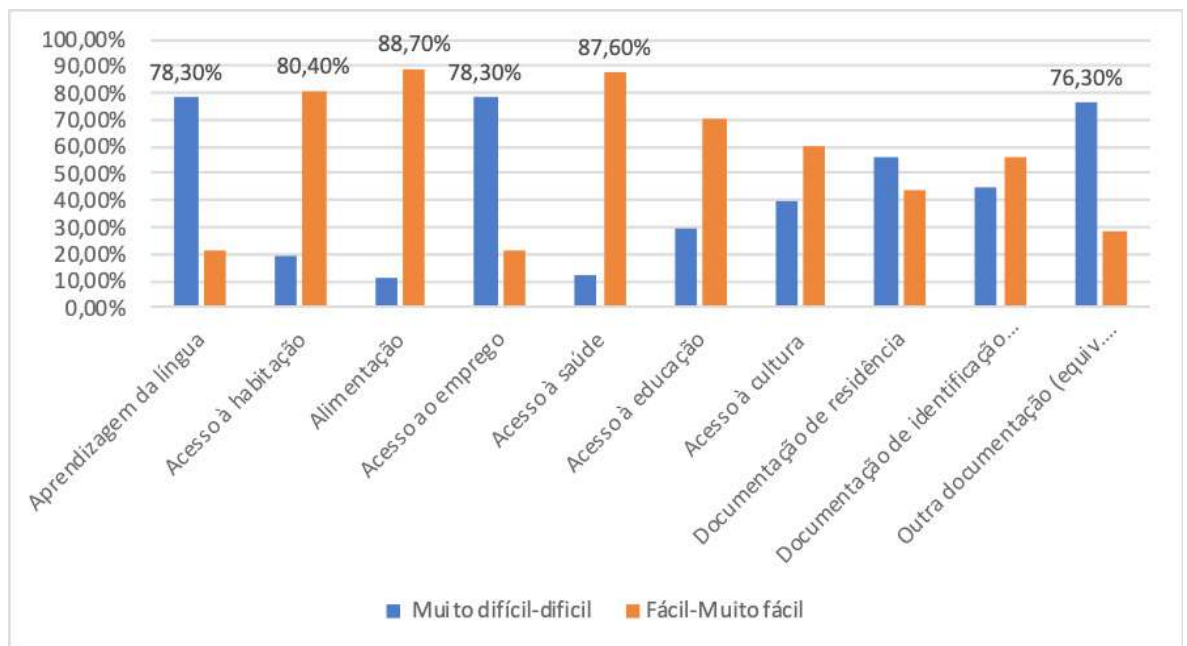
Fazendo uma primeira análise dos dados do questionário aplicado às 97 instituições, as respostas indicam que a vertente da saúde foi assegurada e que o acesso à saúde dos refugiados recolocados foi garantido. No entanto, na análise das entrevistas, veremos que são referidos alguns obstáculos no acesso aos cuidados de saúde, que surgiram no terreno, no dia a dia e nas práticas diárias dos contextos locais estudados. As instituições que responderam ao questionário online são instituições religiosas (26,8%), instituições particulares de solidariedade social (23,7%), fazem parte da Cruz Vermelha Portuguesa (16,5%), Misericórdias (15,5%) e Câmaras Municipais (13,4%). Entre as 97 instituições, 45% têm mais de 50 funcionários. Quanto ao número de utentes que acompanham 44,3% têm entre 101 a 500 utentes, e 14,4% acompanham mais de 1,000 pessoas.

A saúde numa perspetiva institucional e a relação das i nstituições locais com os serviços de saúde

Na questão colocada sobre quais foram as dificuldades sentidas por parte das instituições para satisfazer as necessidades de saúde

e do acesso aos serviços de saúde por parte dos refugiados acolhidos, podemos concluir que essas foram sentidas pelos técnicos das instituições, como fáceis e muito fáceis de resolver (num total de 87,6%), quando comparadas com a satisfação de outras necessidades, como por exemplo de aprendizagem da língua portuguesa ou acesso ao emprego, que foram sentidos como difícil ou muito difícil de satisfazer. Agregando as respostas “fácil e muito fácil de resolver”, conforme é possível ver no gráfico 1, as questões relacionadas com a saúde ocupam o segundo lugar, com 87,6%, só superadas pela necessidade de alimentação (88,7%).

Gráfico 1. Dificuldades sentidas na satisfação de necessidades



Fonte: auto feito

Todavia, entre os principais motivos de contacto dos refugiados com as instituições de acolhimento estão as questões de acesso à saúde, problemas de saúde do próprio ou de elementos da família, como motivos de contacto e de procura de auxílio por parte dos refugiados junto das instituições que os acolheram, sendo o quarto motivo, depois de documentação, aprendizagem da língua e emprego.

No questionário, sobre o que concerne às condições locais proporcionadas aos refugiados em matéria de acesso à saúde, as mesmas foram consideradas boas (65) e muito boas (31) pelos técnicos das instituições. As instituições trabalharam com um conjunto de entidades oficiais, como o Alto Comissariado para

as Migrações (ACM) ou o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o Centro de Emprego, o Centro de Saúde e as Escolas, assim como com entidades locais, como foi o caso dos Municípios.

Tendo sido pedido que classificassem o modo como decorreu a relação com essas entidades oficiais, verificou-se no caso do Centro de Saúde, que a relação correu “Muito bem” (38 casos) ou “Bem” (56 casos), com apenas 3 respostas a afirmar que correu “Mal”.

A articulação com as entidades de saúde envolvidas, no geral resultou de forma muito positiva, principalmente quando houve uma preparação prévia do processo, como se pode ver nestes excertos de entrevistas:

O que acho que resultou muito bem, é que nós preparámos antecipadamente, reunimos entidades locais que nos poderiam ajudar e colaborar em rede. Nomeadamente o hospital local...houve a disponibilização de técnicos e de médicos para verificarem o estado de saúde tanto das mães como das crianças, tiveram acesso gratuito à saúde. correu tudo muito bem nesse aspeto e foi de louvar essa coordenação. E14

O trabalho em rede e em parceria funcionou bem com as entidades oficiais, e a relação das entidades com os serviços de saúde (públicos ou privados) foi muito positiva:

o próprio Programa da PAR, (...) nós teríamos de nos preocupar com a integração deles em termos de trabalho, de língua, de saúde (...) Tivemos logo consultas para todos, vacinação. Quer no hospital, quer no Centro de Saúde. Eles são logo isentos de taxas moderadoras porque com o estatuto que eles vêm ficam isentos E20

Houve casos em que a relação entre as instituições e algumas entidades oficiais não correram bem, em que surgiram bloqueios que afetaram também a questão do acesso à saúde, como foi o caso da relação com o SEF. A Segurança Social ou o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) foram outras das entidades oficiais onde a relação também não foi muito positiva e afetou o acesso à saúde dos refugiados:

No caso, nós sentimos que as instituições fundamentais para o processo foi a Segurança Social, o SEF e a saúde e o IEF, as quatro bases. Pronto sentimos no início uma ligeira dificuldade e eu penso que os serviços ainda não estavam alinhados em termos locais para isso, que foi a questão do centro de saúde também, foi muito complicado, porque elas não tinham depois o número de saúde, ainda não tinham os cartões para as consultas, foi um bocadinho difícil. E16

Estas barreiras estruturais são factores que desencadeiam instabilidade e ansiedade junto dos refugiados (Ager, 2014; Padilla, 2013; WHO, 2017).

As estratégias formais e as estratégias alternativas no acesso aos cuidados de saúde

De acordo com as relações formais e institucionais referidas, foram utilizados os recursos do Serviço Nacional de Saúde, através dos Centros de saúde. Esses recursos funcionaram muito bem e como o previsto:

O Centro de Saúde... um louvor absoluto à saúde e os refugiados. Isso orgulho-me muito. Desde as vacinas, ao médico de família, a tudo a ajudar. Mais, há aqui um pormenor de uma médica de família... desta daqui, com a minha. Nós pedimos um tradutor e ela disse que não queria! Era entre ela e o doente. Haviam de se entender. Portanto, saúde, cinco estrelas para a saúde”. E5

O papel dos técnicos das instituições, enquanto mediadores entre as instituições de cuidados de saúde e os refugiados, foi crucial, e permitiu desbloquear situações de acesso aos serviços de saúde. “O acompanhamento ao SEF, às consultas quando foi da gravidez, problemas de saúde que tinham, que eu tinha que ir com eles, muitas vezes, de noite para o hospital ou aqui para o centro de saúde.” E17

Para além do apoio e acompanhamento dos técnicos das instituições, que foi central para desbloquear situações de

acesso aos cuidados de saúde, houve igualmente um enorme envolvimento da comunidade local enquanto rede de apoio, bem como o papel muito presente e ativo dos voluntários, que foram centrais na “mediação” no acesso à saúde dos refugiados “(...) sentirem que têm uma rede de pessoas que cuide delas. Que se for preciso alguma coisa, têm. Por exemplo, quando era preciso ir ao hospital, sabiam que havia quem ia com eles ao hospital.” E12

O envolvimento dos técnicos foi total e houve um enorme investimento em tempo e emocional, com uma base de boa vontade e muitas horas extra às tarefas de cada um dos técnicos das instituições. Este relato exemplifica bem o envolvimento que houve neste processo: “Porque, nós investíamos, quando era preciso ir a algum lado, eram os nossos carros que iam, era o nosso técnico que ia, ou seja, envolvia um investimento, houve um investimento grande” E2

Se os técnicos e voluntários desempenharam um papel essencial, num primeiro tempo, com o passar do tempo e progressivamente, as pessoas passaram a ir de forma autónoma (Costa, et al, 2019; Sousa et al, 2021), “Nós fizemos esse percurso, passaram a ir ter eles diretamente com o centro de saúde, passado uns tempos eu já não precisava de ir com eles” E10

A propósito desta gradual independência, no questionário, quando se perguntou sobre quais as principais dificuldades sentidas para a autonomização dos refugiados, 9% das respostas referiram a falta de capacidade de gestão pessoal, a falta de estabilidade emocional, e problemas de saúde de elementos da família, em comparação com 63% das respostas que referiram a situação do emprego e da capacidade económica para assegurar a subsistência e a dificuldade com a língua portuguesa.

Em termos de estratégias alternativas, no acesso aos serviços de saúde, foram mobilizados recursos próprios da instituição, ou redes pessoais de conhecimentos e de voluntários. Estas respostas alternativas vieram colmatar alguma falta de resposta dos Centros de Saúde e acessos pelos canais institucionais, pela dificuldade em conseguir consultas de especialidade no SNS e haver outras respostas alternativas no local. Foram mais fáceis e mais rápidas estas respostas alternativas, por via das redes de relações pessoais,

mais do que das através das vias institucionais: “...então fizemos um acordo e substituímos o Centro de Saúde, aos fins-de-semana que isto está sempre aberto e tem sempre aqui enfermeiros e médico.” E9
No início, não tão fácil porque A. tinha questões muito complexas de saúde, a nível de coração e da coluna. Mas depois... a nossa diretora é médica, fruto de relações pessoais, conseguiu consultas de especialidade (não é uma coisa fácil). Por isso, aqui acho que mais através da via das redes de relação do que das vias institucionais. E18

A participação de pessoas voluntárias pode também ser reveladora da adesão e do envolvimento da comunidade local. Interessante atender ao relato de uma instituição que, em jeito de balanço do processo, identifica, no seu caso, a inexistência de voluntários como um aspeto a alterar numa atuação futura:

envolver mais voluntários para estas questõeszinhas, que era preciso ir ao Centro de Saúde, era preciso ir a uma Urgência, não contavam com ninguém. A miúda ficava doente, era preciso ir à Urgência do São João tinha que ir alguém com eles E10

Os principais problemas de saúde dos refugiados

Podemos distinguir dois tipos de problemas em saúde, problemas de saúde física e mental propriamente ditos e problemas de acessibilidade aos cuidados de saúde, ou barreiras e obstáculos no acesso aos serviços de saúde.

Em termos de saúde física e mental, a saúde dentária e a saúde mental foram os problemas de saúde (ou doenças) mais referidos, nas entrevistas aos técnicos das instituições. Os problemas graves de saúde dentária foram referidos por alguns técnicos, tal como ilustram os excertos seguintes

foi quase todo em dentistas, eles tinham pouca higiene nestes percursos todos que fizeram, a higiene dentária e que foi (...) nós fomos sempre dando esse dinheiro nas consultas que eles foram fazendo, pelo sistema nacional de saúde eles nunca mais lá chegavam. E9

O menino, quando chegou, não tinha dentes à frente porque

estavam cariados. A cárie era tal que eles estavam carcomidos. tentámos várias coisas, foi visto na Faculdade Medicina Dentária... a saúde dentária, em Portugal, é o nosso calcanhar de Aquiles E19; “todos querem arranjar os dentes, (...) todos trazem os dentes estragados, todos.” E15

No que toca a saúde dentária, não há apoio específico para este tipo de problemas, tendo sido resolvidos por via de relações pessoais e estratégias informais:

Mas isto a todo o nível, desde a nossa dentista que se ofereceu para acompanhar os adultos (...) E depois, a parte não oficial, a parte dentária que eles vêm sempre com uns problemas, imediatamente duas dentistas nossas conhecidas se ofereceram, uma porque era de adultas e a outra que a especialidade era crianças e mal soube que nós íamos acolher uma família disse “eu acompanho e estou disponível para todos os miúdos” e refez um dente a um deles, que andava sempre tristíssimo porque tinha um dente todo partido, mas mesmo as coisas oficiais também funcionaram bem, as questões das vacinas e das urgências, a parte de senhoras, tudo aquilo funcionou. E3

Na literatura internacional, os problemas dentários entre refugiados surgem devido à acessibilidade limitada a serviços odontológicos nos países de origem, mas também no de acolhimento. O custo destes serviços e a falta de cobertura, constituem barreiras para o acesso a cuidados de saúde bucal. De acordo com Brown, Ramaiya e Cronkright (em Annamalai, 2020), a prevalência de distúrbios dentais entre refugiados varia de 22% a 51%, e a prevalência de cárie dentária é significativamente maior entre os refugiados. O trauma físico violento resulta muitas vezes em complicações de saúde bucal, assim como a alteração alimentar e a má nutrição (Brown, Ramaiya e Cronkright, em Annamalai, 2020).

Em relação aos problemas de saúde mental referidos, os traumas e a ansiedade:

E a parte psicológica deles, relativamente a esses traumas. Principalmente os mais novos. Vi eles descompensarem de uma maneira que eu assustei-me mesmo. Ele tentou o suicí-

dio. Não o conseguiu, graças a deus. Portanto, essa gente vem deprimida, vem com um grande stress...vem com grandes expectativas. Vem completamente desestruturado. Nós tentávamos dar apoio psicológico. Para já, eu era mulher. Lá está, eu enquanto mulher foi uma dificuldade. Eu sou psicóloga. E8

Em Portugal não existem medidas especiais, nem recursos para questões de saúde mental dirigidas para os refugiados. Em 2018, no âmbito deste projeto organizou-se o seminário “Psiquiatria com requerentes de asilo e refugiados: que desafios?”, que pretendeu explorar os desafios que as experiências vividas pelos requerentes de asilo e refugiados colocam à psiquiatria, nomeadamente os principais problemas sentidos pelas pessoas com experiências migratórias e quais os principais desafios que se colocam a quem com elas desenvolve prática clínica. Foram convidados a dar o seu testemunho dois profissionais na área. Algumas iniciativas pontuais e de pequena escala foram implementadas (por exemplo, em Lisboa, no Centro de Acolhimento Temporário de Refugiados, existe um psicólogo) (OECD, 2019). Também

o protocolo entre a Ordem dos Psicólogos Portugueses (OPP) e o ACM, assinado em Julho de 2016, em que a OPP ficou encarregue por proceder a uma avaliação de riscos psicossociais dos refugiados chegados ao abrigo de mecanismos europeus, comprometendo-se a disponibilizar instrumentos de avaliação, de acompanhamento e de monitorização com vista à atuação nas áreas de riscos psicossociais. A OPP comprometeu-se ainda a disponibilizar uma lista de psicólogos que realizaram a formação a “1000 Psicólogos para Situações de Catástrofe” e que se encontram disponíveis para, sem custos associados, serem ativados pelo ACM ou por estruturas distritais para apoio no processo de acolhimento dos refugiados que chegam a Portugal. O ACM comprometeu-se, por sua vez, a receber psicólogos estagiários em estágios profissionais nas suas áreas de atuação. (Oliveira, 2020, p. 215).

Neste aspeto, é muito complexo o problema da saúde mental e não existem estruturas específicas nem adequadas, enquanto serviços disponíveis a este público, sobretudo em meios pequenos e com poucos recursos. Como referem Rebelo, Abdullah e Hussein

(2020), muitas destas pessoas colocadas em meios pequenos têm dificuldade em encontrar cuidados de saúde mental, e “não há nenhum prestador disponível”, ou “não há intérpretes”. Este é um dos aspetos que pode ser considerado um obstáculo, subjacente à opção pela dispersão geográfica dos refugiados.

Ou seja, as instituições asseguraram facilmente o acesso ao SNS e uma rápida inscrição no SNS dos refugiados, no entanto à semelhança de outros estudos (Oliveira, 2020) faltam infraestruturas de apoio no domínio da saúde dentária e da saúde mental, existe dificuldade de acesso a serviços de especialidade, nomeadamente o apoio psicológico por todos os traumas que passaram no seu país e na travessia.

Efetivamente, como afirma Oliveira (2020), *no caso da saúde, se é facto que há uma rápida inscrição no SNS dos refugiados, há reporte também, porém, de algumas situações de dificuldade de acesso a serviços de especialidade ou demora no acompanhamento da saúde dos refugiados em algumas regiões do país.*

No que toca os problemas de acessibilidade aos cuidados de saúde, podemos considerar algumas barreiras financeiras, linguísticas e de comunicação.

No acesso aos serviços de saúde, também surgiram alguns problemas ao nível de pagamentos de taxas moderadoras, obtenção de receitas e comparticipação de medicamentos: *“Houve aqui uma dificuldade em passar receitas do Serviço Nacional de Saúde para os refugiados. Eles podiam ir, mas depois a receita eletrónica, que faz com seja comparticipado, era uma dificuldade. Pronto, isso conseguiu-se e eles começaram a ter.”* E5

Barreiras linguísticas e de comunicação

Podemos considerar que apesar da saúde ser um aspeto que é garantido, existem os obstáculos inerentes à barreira da língua, da comunicação, da falta de informação e conhecimento. Um dos problemas que prejudica tanto a acessibilidade dos serviços de saúde e a qualidade dos serviços é a existência de barreiras linguísticas. Os refugiados enfrentam várias barreiras ao acesso a cuidados de saúde devido a barreiras linguísticas, questões culturais, problemas

estruturais e barreiras burocráticas (Kramer, Fischer 2019).

A barreira da comunicação pode ser particularmente difícil ao trabalhar com refugiados devido a fatores múltiplos, tais como as diferenças linguísticas e culturais, o efeito da cultura nos sintomas e no comportamento da doença, diferenças na estrutura familiar, aculturação e conflito intergeracional.

Pode constituir um entrave em diferentes momentos que passa pelas marcações de consultas e de exames, a leitura e interpretação de documentos, a marcação de uma consulta, a compreensão de receitas, ou de tratamentos, a realização de exames complementares, ou mesmo na adesão terapêutica.

As barreiras linguísticas podem funcionar igualmente como fontes de tensão causando problemas físicos e psicológicos que condicionam a adaptação e a integração à nova sociedade (Padilla, 2013). Para além disso existem receios, tabus, medos, desconfianças que impedem uma boa comunicação entre os refugiados e profissionais de saúde, o que pode ser um fator de bloqueio na prevenção ou no tratamento de certos sintomas. “É difícil, porque temos o problema da língua, neste caso, este que teve o problema mais grave falava inglês, pronto, os médicos era mais fácil. Agora não é fácil arranjar um psicólogo que fale árabe.” E9

Em termos de problemas relacionados ao acesso aos serviços de saúde, enquanto barreiras e obstáculos, as barreiras de comunicação e da língua foram contornadas em muitas situações com ajuda de tradução, mediação via tradutores, para o acesso à saúde:

“...nós recorremos a um médico sírio, da urgência, que nos ajudou imenso, também... Foi tradutor...” E8. Estas dificuldades podem ser resolvidas por meio de intérpretes treinados, reuniões com famílias e organizações comunitárias (Annamalai, 2020): *“Os médicos também era uma situação nova que não sabiam como lidar com a situação, portanto, foi preciso acionar a tradução, a linha de tradução.”* E15

Aspectos culturais e de género: a saúde física e mental das mulheres

Surgiram, em termos culturais, algumas condicionantes de género

que tiveram de ser também contornadas e estes elementos também foram essenciais na mediação e o acesso à saúde, como por exemplo, em situações relacionadas com acesso à saúde e género, mulheres grávidas e crianças, e no acompanhamento destes aos serviços de saúde. No exemplo destes excertos de entrevistas, tiveram de ser médicas a observar estas mulheres refugiadas e o marido acompanhou a mulher para dentro do gabinete médico: *“tem que ser uma médica e não um médico, porque se for um médico, pronto, já há ali problemas culturais, ela não vai deixar ser observada por um médico.”* E15

A própria questão médica. Os exames médicos, por exemplo. Com esta família, teve que ser muito bem trabalhada. Por causa da questão cultural. A mulher entrar no gabinete sozinha. Ele ter que entrar, também, para uma médica. O fazer um Raio X, uma coisa simples... E7

No caso das mulheres refugiadas e o acesso à saúde, como refere Santinho (2016, p. 249) *“A falta de serviços de saúde adaptados às necessidades de mulheres refugiadas e às questões de género, torna-se um entrave à procura de bem-estar por parte destas mulheres asiladas em Portugal”*. Grande parte das mulheres entrevistadas pela autora (Santinho, 2016, p. 250) referia que

apesar de se sentirem fragilizadas e com vontade de ver resolvida a ansiedade em relação ao seu mal-estar, não encontravam apaziguamento na consulta do Centro de Saúde, ou por não serem ouvidas com tempo, ou por existirem barreiras linguísticas, ou ainda por terem receio de serem atendidas por um homem e não por uma mulher.

Deveria existir uma intervenção culturalmente adaptada e programas culturalmente apropriados que abordem os muitos desafios específicos das comunidades de refugiados, de forma a apoiar as mulheres e oferecer serviços abrangentes, assistência médica e social (Coutinho et al., 2018; Gonçalves, Matos, 2016). Seria necessário haver um atendimento de saúde otimizado de profissionais treinados em questões específicas para esta população (Gonçalves, Matos, 2016; Pussetti, 2009). Uma outra solução passaria também por recorrer a profissionais de saúde e intérpretes femininas para estarem na linha de frente com este

grupo de mulheres (Annamalai, 2019).

Os riscos corridos pelas mulheres imigrantes, e em particular refugiadas, nestes contextos são muito elevados, sendo um dos grupos mais expostos ao sofrimento contínuo. Frequentemente, expostas à violência com mais gravidade do que os homens, por razões relacionadas com a desigualdade sexual no contexto dos processos migratórios, mas também expostas a desigualdades existentes tanto nos seus países de origem, como nos países de asilo. As mulheres refugiadas encontram-se assim numa situação de dupla exposição em relação à violência: enquanto refugiadas e enquanto mulheres (Farmer, 2001, Freedman e Jamal 2008, citado por Annamalai, 2020).

Em Portugal, os profissionais de saúde ainda não estão alertados para detetar as consequências da violência contra as mulheres refugiadas, num contexto de guerra, como de fuga, como na esfera doméstica, mesmo quando estas se dirigem às consultas nos centros de saúde. A violência interpessoal, que também constitui um problema de saúde física e de saúde mental grave, frequentemente escondida do olhar público, afeta um largo espectro de mulheres refugiadas (Santinho, 2012).

No caso específico de duas mulheres, uma delas grávida, cujo parceiro tem traumas e distúrbios, vivem em situações de medo, vítimas de agressividade, ansiedade, *stress* pós-traumático, tendo havido alguns pedidos de apoio psicossocial:

Ele tinha picos elevados de ansiedade, que o levavam a ter que recorrer às urgências, quer aqui no centro de saúde, quer mesmo ao nível hospitalar (...) havia agressão da parte dele, não só verbal, como também física. A mulher, ela era muito mais apagada nesse sentido, portanto, no comunicar as coisas por cultura...uma pessoa que sofria muito com a personalidade do marido E17

A prevalência de eventos traumáticos específicos muitas vezes difere de acordo com o género. A literatura internacional é unânime em considerar que as mulheres refugiadas podem ser particularmente vulneráveis à violência de género durante conflitos armados, fugas de conflitos e em campos de refugiados (Morina,

Nickerson, 2018).

É necessário enfrentar uma série de dificuldades, relacionadas com a área da saúde, de ordem psicológica, bem como jurídica e administrativa, o que requer uma equipa multidisciplinar, na qual médicos, enfermeiras, parteiras, psicólogos e pediatras são essenciais. No entanto, esta equipa para funcionar de forma eficaz necessita igualmente de um mediador cultural que se responsabilize não apenas pela tradução do idioma, mas também pela interpretação das crenças e necessidades culturais destas mulheres (Kramer, Fischer, 2019).

Conclusões

Como sabemos, os refugiados recolocados têm direito à saúde e cuidados de saúde, só que, por vezes, não basta o serviço nacional de saúde para se resolverem certas situações urgentes, e o recurso aos privados pode ser oneroso, e não estar ao alcance de muitos deles devido aos rendimentos que auferem.

Como concluem Rebelo, Abdullah e Hussein (2020) um refugiado que foge de conflitos diretos e da violência política, tentando encontrar segurança numa “sociedade humana”, imaginada e acaba por ser confrontado com um elevado risco de pobreza, vida precária e desafios psicossociais. O mesmo se passa caso permaneça a dificuldade em encontrar casa ou emprego, o que acaba por ter implicações graves na saúde física e mental dos refugiados. *“A saúde também depende da adequabilidade dos recursos sociais como a obtenção de habitação e principalmente de um trabalho, através do qual os requerentes de asilo possam sentir-se valorizados e independente”* (Santinho, 2010, p. 117-118).

Neste projeto de investigação podemos concluir que o acesso aos serviços de saúde por parte dos refugiados acolhidos através do programa de recolocação verificou-se relativamente fácil apesar de ser necessário algum apoio e acompanhamento no início e em certos casos específicos. De igual forma, o trabalho em rede e em parcerias com as entidades locais funcionou de forma eficaz e essa rede de apoio, bem como o papel dos voluntários foram essenciais, o que vai ao encontro de outros estudos que também referiram a importância das redes informais de ajuda mútua (ERS, 2015; Padilla 2013; Santinho, 2010).

O papel da comunidade local, em particular o apoio e acom-

panhamento dos técnicos das instituições, foi fundamental para a gradual autonomização e o desbloqueio de situações de acesso aos cuidados de saúde. As instituições recorreram a estratégias formais e a estratégias alternativas com recursos da própria instituição, redes pessoais, e recurso a voluntários.

Para uma integração de sucesso, segundo Jacobsen (2001), esta é efectiva quando deixa de existir a distinção entre autóctones e refugiados ao nível de direitos e deveres, ou seja, para além de estarem livres de perigo físico, possuírem o direito à habitação, ao trabalho, ter acesso à saúde, educação e disporem de redes sociais na comunidade de acolhimento.

Para os técnicos das instituições participantes neste estudo, o processo de integração de refugiados na sociedade portuguesa, passa por nomeadamente terem direito à saúde e acesso garantido aos cuidados de saúde, e que os refugiados percebam os mecanismos de funcionamento do sistema em todas as suas vertentes, primeiro com acompanhamento e apoio, posterior e gradualmente, de forma autónoma: *“Quer o direito à saúde, (...) todo esse processo que foi feito na integração, não é?! Para terem os direitos de um cidadão português”* E17

Podemos considerar dois elementos-chave para o sucesso deste processo de integração. Por um lado, o papel dos atores envolvidos fundamental para apoio inicial, conduzindo progressivamente a uma total autonomia, à semelhança do referido por Costa, et al (2019) e Sousa et al (2021). Por outro lado, a agência dos refugiados recolocados, ou seja, a dinâmica, iniciativa dos refugiados e que contribui para que se integrem com sucesso nos países de acolhimento (Ager, 2014; Annamalai, 2020; Morina, Nickerson, 2018).

Discussão, reflexão e recomendações

Vimos que existem lacunas no SNS em matéria de necessidades específicas de algumas especialidades médicas, para a população em geral e para esta população em particular. Apesar do acesso aos cuidados de saúde ser protegido pela lei de asilo, não existem programas concretos no domínio da saúde, adequados às necessidades específicas dos refugiados por parte do SNS. Também, das instituições parceiras houve algumas situações que foram resolvidas por via de contactos pessoais, com recurso à ajuda de médicos do setor privado.

Embora haja respostas no acesso aos serviços e cuidados de

saúde, estas não se adequam às necessidades sociais e de saúde, concretas de alguns refugiados (Santinho, 2016). São necessárias estruturas específicas e adequadas à saúde mental dos refugiados, enquanto serviços disponíveis a este público, bem como programas concretos no domínio da saúde, adequados às suas necessidades específicas.

Recomenda-se um maior investimento no acesso à saúde, sobretudo nas situações que carecem de acompanhamento de médicos especialistas e acesso às especialidades no sistema de saúde público, e um maior reforço nas respostas ao nível da saúde mental.

O processo de integração de refugiados engloba a saúde, que se manifesta em todos os níveis. A saúde transcende a doença em si e abarca um leque alargado de situações, desde a promoção da saúde, prevenção da doença, o acesso aos serviços e cuidados de saúde, o tratamento e a reabilitação, assim como também a acessibilidade linguística, cultural e material (Padilla, 2013). A patologia e sofrimento dos refugiados é sobretudo ao nível da saúde mental, causados tanto pelos traumas vividos no passado, como pela ansiedade face ao momento presente (Morina, Nickerson, 2018; Santinho, 2016).

Tal como afirma Farmer (2003, 2008 conforme citado por Santinho, 2016, p. 89) *“uma das formas mais efetivas de garantir os direitos humanos, é através do enfoque na saúde, como um dos lugares a partir dos quais se podem centrar também os direitos sociais e económicos”*.

Para tal, e como garantia é necessário que haja uma boa preparação prévia, o trabalho em rede e em parceria, o conhecimento de quem vai chegar, uma resposta adequada das autoridades, da sociedade civil. Por outro lado, é necessária uma maior e melhor preparação prévia dos refugiados quanto às condições que encontrarão no país de acolhimento. Ou seja, é necessário informar antecipadamente os refugiados sobre o contexto e a realidade que vão encontrar. É fundamental que no terreno sejam disponibilizadas condições reais adequadas ao perfil dos refugiados acolhidos.

Os refugiados acolhidos ao abrigo dos programas de reinstalação e recolocação são particularmente vulneráveis. Sabemos que estão sujeitos ao direito comum, mas dada a sua grande vulnerabilidade ligada, em particular, à sua trajetória de fuga, as suas

necessidades médicas devem ser antecipadas antes da sua chegada, obtendo informações com a maior antecedência possível sobre o seu estado de saúde (Gouvernement, 2018).

Esta planificação e antecipação pode ser pensada na lógica da recolocação e da reinstalação de refugiados, mas não podemos esquecer os refugiados espontâneos, que se inscrevem numa lógica diferente.

É imprescindível um acompanhamento sistemático e estruturado para a integração nos mecanismos de funcionamento do sistema de saúde, através de uma rede de mediadores interculturais e intérpretes. É muito importante que os serviços tenham em conta a diversidade e a diferença cultural e saibam como estas se podem reflectir nas necessidades das pessoas e nas respostas das instituições. No entanto, sabemos que é complicado ou quase impossível haver estruturas específicas de intervenção somente para os refugiados, porque são um grupo heterogéneo.

Os prestadores de cuidados de saúde mais flexíveis e sensíveis às necessidades interculturais serão mais eficazes, assim como a aposta na formação dos mesmos na área das competências culturais. O conceito de humildade cultural enfatiza uma atitude de abertura ao invés de conhecimento de outras culturas. É necessário desenvolverem uma autoconsciência cultural e aprender algumas habilidades específicas, como trabalhar com intérpretes (Annamalai, 2020).

Reis et al. (2018; 2020) analisam a importância da mediação intercultural que estabelece uma ponte entre populações imigrantes e os profissionais de saúde. A figura do mediador, enquanto elo facilitador da comunicação entre imigrantes ou refugiados e os profissionais de saúde, favorece a relação entre as partes, promove a ponte necessária, quando os profissionais de saúde se deparam com indivíduos provindos de um contexto sociocultural diferente do que lhes é familiar.

Recomenda-se que haja apoio com a tradução, mediação linguística via tradução para ultrapassar a barreira da língua. Pensamos que existe a necessidade de criação de uma rede estruturada de mediadores interculturais, e de intérpretes, para fazer o acompanhamento sistemático dos refugiados recolocados, e um ajustamento das estruturas de saúde, para acolhimento de pessoas de origens culturais diferentes.

Referências

- Ager, A. (2014). Health and forced migration, in Fiddian-Qasmiyeh E.; Loescher G; Long K.; Sigona N. (ed.), *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies* http://www.mcrq.ac.in/RLS_Migration/Reading_List/Module_F/5.%20Oxford%20handbook.pdf
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (2013). Um Novo Começo: Integração de Refugiados na Europa. <https://www.refworld.org/docid/522980604.html>
- Annamalai A., (Editor) (2020). *Refugee Health Care-An Essential Medical Guide*. Springer Nature Switzerland AG. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-47668-7>
- Castles, S., Korac, M., Vasta, E. Vertovec, V. (2002). Integration: Mapping the Field, Home Office Online Report 28/03. Londres: Home Office. <https://forcedmigrationguide.pbworks.com/w/page/7447907/Integration%3A%20Mapping%20the%20Field>
- Constituição da República Portuguesa Decreto de aprovação da Constituição - Diário da República n. 86/1976, Série I de 1976-04-10, artigo 64 <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775-49467775>
- Costa, P., Sousa, L., Bäckström, B., Magano, O. & Albuquerque, R. (2019). O acolhimento de refugiados recolocados em Portugal: a intervenção das instituições locais. In A. M. C. e Silva, I. Macedo & S. Cunha (ed.), *Livro de atas do II Congresso Internacional de Mediação Social: a Europa como espaço de diálogo intercultural e de mediação* (pp. 113-133). Braga: CECS - Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs_ebooks/article/view/3021
- Coutinho, E.C., Rodrigues, E.C., Carvalho, A.C. e Parreira, V.C. (2018). A Competência Cultural em Enfermagem e a Mediação Intercultural preventiva. *Revista Migrações - Número Temático Mediação Intercultural, Observatório das Migrações* (OM), dezembro 2018, (15) ACM, 66-81. https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/709083/PAG_66-81_EMILIA+COUTINHO.PDF/614bbf39-c81b-4961-8086-

- Direcção-Geral da Saúde, Ministério da Saúde (2009). Acesso dos Imigrantes ao Serviço Nacional de Saúde. Circular Informativa nº 12/DQS/ DMD/2009. <https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/orientacoes-e-circulares-informativas/circular-informativa-n-12dqsdmd-de-07052009-pdf.aspx>
- Diário da Republica, 2ª série, nº 286, 12 de dezembro de 2001, p. 20 597-20598, Despacho nº 25360/2001 (2.a série). <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/25360-2001-3622857>
- Diário da Republica, 1ª série B, N.º 14 — 17 de Janeiro de 2001, ministérios da administração interna e da saúde, Portaria n.º 30/2001 de 17 de Janeiro, p. 249. https://www.comillas.edu/images/Portaria_302001.pdf
- Diário da República, 1.ª série — N.º 178 — 15 de setembro de 2008, ministérios da administração interna e da saúde, Portaria n.º 1042/2008 de 15 de setembro, p. 6706. <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/1042-2008-453854>
- Direção Geral de Saúde. Ministério da Saúde (2020) covid-19: fase de mitigação. Migrantes e Refugiados. Circular informativa nº 010/2020, de 08/05/2020. <https://www.dgs.pt/normas-orientacoes-e-informacoes/informacoes/informacao-n-0102020-de-08052020-pdf.aspx>
- Direcção Geral de Saúde. Ministério da Saúde e ACSS. Ministério da Saúde (2016). Acesso dos requerentes de asilo e beneficiário de proteção internacional ao Serviço nacional de Saúde. refugiados. Circular Informativa Conjunta n.º 13/2016/CD/ACSS, de 12/5/2016. <https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/orientacoes-e-circulares-informativas/acolhimento-de-requerentes-de-asilo-e-refugiados.aspx>
- Direcção Geral de Saúde. Ministério da Saúde (2015). Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável. Acolhimento de refugiados: Alimentação e necessidades nutricionais em situações de Emergência. <https://nutrimento.pt/activeapp/wp-content/uploads/2015/12/Acolhimento-de-refugiados-manual-PNPAS.pdf>
- Entidade Reguladora da Saúde (ERS) (2015). Acesso a cuidados de saúde por imigrantes. <https://www.ers.pt/uploads/wri->

- Farmer, P. (2001). *Infections and Inequalities: The Modern Plagues*, University of California Press.
- Ferreira, A. (2017). Integração dos refugiados nos cuidados Primários de saúde. Projecto de investigação. Área científica de medicina geral e familiar. Mestrado integrado em medicina – trabalho final. Faculdade de medicina da faculdade de Coimbra. Disponível em <https://eg.uc.pt/bitstream/10316/82730/1/Ana%20Rita%20Ferreira%20-%20Tese%20Final.pdf>
- Gonçalves, M., Matos, M. (2016). Cultural Competence in Intervention with Immigrants: A Comparative Analysis Between Health Professionals, Social Workers and Police Officers. *Acta Médica Portuguesa*, [S.l.], 29(10), 629-638. ISSN 1646-0758. <https://actamedicaportuguesa.com/revista/index.php/amp/article/view/7121>
- Gouvernement - Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (2018) Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées. <https://www.gouvernement.fr/strategie-nationale-pour-l-accueil-et-l-integration-des-personnes-refugiees-l-acces-au-logement>
- Grupo de Trabalho da Agenda Europeia das Migrações -GTAEM (2016). Acolhimento e integração de refugiados. Manual de procedimentos para as entidades de acolhimento. *Alto Comissariado para as Migrações*. https://www.acm.gov.pt/documentos/10181/47480/manual_procedimentos_feinnt.pdf/e345b-07f-de8a-4dbf-b68a-9613caa8ce8d
- Jacobsen, Karen (2001). The forgotten solution: local integration for refugees in developing countries Fletcher School of Law & Diplomacy and Feinstein International Famine Center, Tufts University, USA, working paper n.º45. <https://www.unhcr.org/research/working/3b7d24059/forgotten-solution-local-integration-refugees-developing-countries-karen.html>
- Kramer, A., Fischer, F. (2019). *Migration, Minorities and Modernity, Refugee Migration and Health. Challenges for Germany and Europe*. Springer International Publishing. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-03155-8>

- Lebano, A., Hamed, S., Bradby, H. et al. (2020). Migrants' and refugees' health status and healthcare in Europe: a scoping literature review. *BMC Public Health*, 20(1), 1039. <https://doi.org/10.1186/s12889-020-08749-8>
- Lei n.º 27/2008 - Diário da República n.º 124/2008, Série I de 2008-06-30. As condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária. <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2008-74902145>
- Lei nº 26/2014- Diário da República n.º 85/2014, Série I de 2014-05-05, páginas 2606 – 2637. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/26-2014-25343767>.
- Morina, N; Nickerson, A., (2018). *Mental Health of Refugee and Conflict-Affected Populations- Theory, Research and Clinical Practice*. Springer International Publishing. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-97046-2?noAccess=true>
- OECD (2019). *Finding their way: the integration of refugees in Portugal*. OECD Publishing: Paris. <https://www.oecd.org/els/mig/finding-their-way-the-integration-of-refugees-in-portugal.pdf>
- Oliveira, C.R. (2020). Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal, Caderno Estatístico Temático #3, *Coleção Imigração em Números do OM*, ACM. <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/440932/Relatorio-Asilo-2020-OM.pdf/9f22513a-46ff-4f4b-a292-93347463d71c>
- Oliveira, C.R. (2021). Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal: Relatório Estatístico do Asilo 2021, *Coleção Imigração em Números do OM*, ACM. <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/1489887/Relat%C3%B3rio+Asilo+2021+OM.pdf/7110ed6d-c02c-498d-bd-01-bd19d8418717>
- Padilla, B. (2013). Saúde dos imigrantes: multidimensionalidade, Desigualdades e acessibilidade em Portugal. *Rev. Internacional de Mobilidade Humana.*, Brasília, Ano XXI(40), 49-68. <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042017004.pdf>
- Priebe S, Giacco D, El-Nagib R. (2016). Public Health Aspects of Mental Health Among Migrants and Refugees: A Review

of the Evidence on Mental Health Care for Refugees, Asylum Seekers and Irregular Migrants in the WHO European Region. WHO Regional Office for Europe. Health Evidence Network Synthesis Report, No. 47. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK391045/>

Pussetti, C. (ed) (2009). Migrantes e Saúde Mental: a construção da competência cultural, *Estudo 33 da Coleção de Estudos do Observatório da Imigração*, OI, ACIDI, Lisboa. https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/OI_33.pdf/dd8920c5-2d49-44d2-90a0-73d178a6a39d

Rebelo, D., Abdullah, A., Hussein, M. (2020). Solidarity with refugees in Portugal: a collaborative research. Community Psychology in Global Perspective. *CPGP, Comm. Psych. Glob. Persp.*, 6(1), 36–51. <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/cpgp/article/view/20471>

Rechel, B., Mladovsky, P., Devillé, W., Rijks, B., Petrova-Benedict, R., McKee, M. (2011). Migration and health in the European Union. *The European Observatory on Health Systems and Policies*. Maidenhead: Open University Press. https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0019/161560/e96458.pdf

Reis, A., Spínola, A., Bäckström, B., Chaves, C., Santiago, C., Santinho, C., Coutinho, E., Quintela, MM., Karimo, N., Denis, T. (2018). Projeto Meios: Da estratégia aos resultados preliminares identificados em contextos de cuidados de saúde. *Revista da UIIPS – Unidade de Investigação do Instituto Politécnico de Santarém*, VI(2), 13-19, ISBN: 2182-9608. <https://revistas.rcaap.pt/uiips/article/view/16125>

Reis, A., Spínola, A., Chaves, C., Santiago, C., Coutinho, E., Karimo, N., Denis, T. (2020). Mediação intercultural em contextos de cuidados de saúde – Projeto Meios, *Revista da UIIPS – Unidade de Investigação do Instituto Politécnico de Santarém*, 8(1), 3-16, ISBN: 2182-9608. <https://revistas.rcaap.pt/uiips/article/view/19873>

Ribeiro, M. J. Fernandes (2017). Políticas de acolhimento de refugiados recolocados em Portugal. ISCTE-IUL, 2017. *Dissertação de mestrado*. www:<<http://hdl.handle.net/10071/14993>>.

Santinho, C. (coord.) (2010). Quando Não existe Uma Segunda Casa: Saúde dos Refugiados e Requerentes de Asilo Numa Perspec-

- tiva de Vulnerabilidade, Lisboa, *Fundação Calouste Gulbenkian*. https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/5921/1/Projecto_Estudo_Quando%20nao%20existe%20uma%20segunda%20casa.pdf
- Santinho, M.C. (2012). A importância da competência cultural no atendimento de saúde a refugiados e requerentes de asilo. *Forum Sociológico* [Online], 22. <http://journals.openedition.org/sociologico/594>
- Santinho, M.C. (2016). Refugiados e requerentes de asilo em Portugal: Contornos Políticos no Campo da Saúde de Maria Cristina Santinho. *Coleção teses, Tese 48, Observatório das Migrações, Alto Comissariado para as Migrações*. https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/179891/Tese48_paginacao_06_lr.pdf/700654fe-64e8-401d-9d8d-3b13b2da125c
- Schick, M., Zumwald, A., Knöpfli, B., Nickerson, A., Bryant, R. A., Schnyder, U., Müller, J., & Morina, N. (2016). Challenging future, challenging past: the relationship of social integration and psychological impairment in traumatized refugees. *European journal of psychotraumatology*, 7, 28057. <https://doi.org/10.3402/ejpt.v7.28057>
- Solano, G., Huddleston, T. (2020). Migrant Integration Policy Index 2020. ISBN: 978-84-92511-83-9. <https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2021/02/Solano-Giacomo-Huddleston-Thomas-2020-Migrant-Integration-Policy-Index-2020.pdf>
- Sousa, L., Costa, P., Albuquerque, S., Magano, O. e Bäckström, B. (2021). Integração de Refugiados em Portugal: o papel e práticas das instituições de acolhimento. *Coleção de Estudos - Observatório das Migrações, Vol. 68*. Observatório das Migrações/ACM. – 1ª ed. –ISBN: 978-989-685-115-6. <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/10711>
- WHO/Europe (2017). Migration and health - Migrant populations, including children, at higher risk of mental health disorders. <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/migration-and-health/news/news/2017/04/migrant-populations,-including-children,-at-higher-risk-of-mental-health-disorders>
- WHO (2020). Basic Documents, Forty-ninth edition Including amendments adopted up to 31 May 2019. https://apps.who.int/gb/bd/pdf_files/BD_49th-en.pdf

Competências Socioculturais na Adaptação dos Portugueses Residentes no México

Charles Da Silva Rodrigues¹

Universidad de Guanajuato

charles.rodrigues@ugto.mx

México

Paula Carvalho de Figueiredo²

Universidad de Guanajuato

paulafigueiredo@campus.ul.pt

México

Maria Natália Pereira Ramos³

Universidade Aberta

maria.ramos@uab.pt

Portugal

Sociocultural Skills in the Adaptation of Portuguese Residents in Mexico.

Recibido: 4 de enero de 2023

Aceptado: 3 de febrero de 2023

Resumo

1) Investigador Colaborador del Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais / UAb; Integrante del SNI-CONAHcyT; ORCID: 0000-0002-3545-610X.

2) Investigadora Colaboradora del Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais / UAb Integrante del SNI- CONAHcyT; ORCID: 0000-0001-8742-2780.

3) Coordinadora y Investigadora del Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais/UAb; ORCID: 0000-0002-8448-1846.

Os estudos sobre o processo de aculturação de comunidades migrantes são cada vez mais relevantes, considerando que permitem entender as experiências que resultam da convivência entre indivíduos (ou grupos) e o desenvolvimento de sociedades interculturais. O objetivo deste trabalho foi indagar sobre as competências socioculturais na adaptação de emigrantes portugueses residentes no México. Quanto ao método, esta foi uma investigação transversal e exploratória, com um enfoque quantitativo, com 81 participantes selecionados por conveniência; cuja avaliação foi realizada

através da Escala de Adaptação Sociocultural (*SCAS, Sociocultural Adaptation Scale*), um questionário com variáveis sociodemográficas e situacionais migratórias e a escala de proficiência linguística. Dos resultados significativos destaca-se a variável situacional migratória, experiências transculturais anteriores, que contribui para uma melhor adaptação, nos âmbitos da comunicação interpessoal e do envolvimento comunitário; corroborando que os portugueses apresentam competências socioculturais que lhes facilita o envolvimento com os indivíduos da cultura de acolhimento e, assim, estabelecer relações sociais bem-sucedidas.

Palavras-chave

Competências socioculturais, Adaptação, Migração, Interculturalidade, emigrantes portugueses.

Abstract

Studies on the acculturation process of migrant communities are increasingly relevant, considering they allow to understand the experiences that result from the coexistence between individuals (or groups) and the development of intercultural societies. The aim of this work was to investigate sociocultural competencies in the adaptation of Portuguese emigrants living in Mexico. This research was cross-sectional exploratory, with a quantitative approach; 81 participants selected by convenience; evaluated using the Sociocultural Adaptation Scale (*SCAS*), a questionnaire with sociodemographic and migratory situational factors, and the language proficiency scale. The migratory situational factor, previous cross-cultural experiences, contributes to a better adaptation, in the areas of interpersonal communication and community involvement; supporting that the Portuguese have sociocultural competencies that facilitated their involvement with individuals from the host culture and, therefore, establish successful social relationships.

Key Words

Sociocultural competencies, Adaptation, Migration, Interculturality, Portuguese emigrants.

Introdução

No mundo aberto e global atual, as migrações têm-se intensificado e diversificado, sobretudo nas últimas décadas, contribuindo não só para o aumento do número de migrantes e de refugiados nos diversos continentes, da diversidade cultural e da interculturalidade, mas também para o desenvolvimento e complexidade das relações interpessoais, comunicacionais e interculturais. Esta situação vem levantar desafios e questões aos migrantes ao nível da adaptação e das competências socioculturais.

Segundo dados da Organização Internacional para as Migrações (OIM), em 2020, existiam 281 milhões de indivíduos, ou seja, 3,6% da população mundial, a residir fora do seu país de origem, o que representa um aumento importante desta mobilidade internacional comparativamente a 2000, período em que representavam 173 milhões, isto é, 2,8% da população mundial. Estes emigrantes internacionais concentram-se essencialmente nas faixas etárias ativas, 73% situando-se entre os 20 e os 64 anos de idade, constatando-se igualmente que, entre os migrantes internacionais, cerca de metade são mulheres (47,9 %) (OIM, 2020) sendo a feminização das dos fluxos uma das características das migrações contemporâneas (Ramos, 2020, 2021).

Os emigrantes portugueses fazem parte desta mobilidade internacional. Segundo as Nações Unidas, Portugal era, em 2019, o 26º país do mundo com mais emigrantes dispersos pelo mundo, as estimativas deste organismo indicam que viviam na Europa nesse ano 57% dos portugueses emigrados, sendo Portugal o país da União Europeia com mais migrantes em percentagem da população (25,7%). A França continua a ser o país do mundo com maior número de portugueses emigrados, devido à grande vaga de emigração dos anos 60/70 do século passado, atingindo o número de 587.300 em 2020. Neste ano, a Suíça permaneceu o segundo país do mundo onde residem mais emigrantes portugueses (210.731). Nos países onde residem mais de cem mil emigrantes portugueses em 2020, registava-se o Reino Unido (165 mil), os Estados Unidos (157 mil), o Canadá (143 mil em 2016), o Brasil (138 mil em 2010) e a Alemanha (114 mil), segundo o relatório estatístico do Observatório da Emigração (Pires, Azevedo, Vidigal, & Veiga, 2020). De acordo com a informação facilitada pela Embaixada de Portugal no México, em 2021, encontravam-se

inscritos 3.243 indivíduos com nacionalidade portuguesa, contudo, apenas 1.857 tinham nascido em Portugal.

A interculturalidade é o resultado do contato dinâmico entre culturas, da permanente relação de comunicação e aprendizagem entre diferentes grupos étnicos-culturais e diferentes nacionalidades. A noção de competência não é consensual entre os autores da especialidade: para uns esta centra-se em ações e desempenho, como tal, exclui o domínio cognitivo; outros referem que a compreensão e o conhecimento são intrínsecos. Neste sentido, a noção de competência deve ter em conta a pluralidade semântica, considerando a variedade conceptual — compreensão, desenvolvimento relacional, satisfação, eficácia, adequação e adaptação — na aceção de um “set of abilities or skills” (Spitzberg & Changnon, 2009: p.6).

A competência intercultural refere-se à capacidade que os indivíduos desenvolvem para interagir eficazmente com pessoas de culturas distintas, através de habilidades, atitudes, conhecimentos e comportamentos⁴. Este conceito generalizou-se durante a década de 1950, e tem sido explorado, desde então, por vários autores no âmbito teórico, com o desenvolvimento de diversos modelos. Enquanto, o termo competência de comunicação intercultural foi introduzido a partir da década de 1990, para especificar o papel da aprendizagem e da proficiência de uma língua estrangeira no desenvolvimento das competências interculturais dos indivíduos (Byram, 1997, 2009; Byram & Guilherme, 2010; Deardorf, 2006; Guilherme, 2000; Spitzberg & Changnon, 2009).

O constructo teórico de competência intercultural tem sido examinado dentro e além-fronteiras, em relação ao processo de transição e adaptação das comunidades de migrantes, e no âmbito das relações interculturais. Na teoria de aculturação a competência intercultural consubstancia-se na capacidade que os indivíduos têm para viver, comunicar e perdurar e prosperar em um novo ambiente cultural (Furnham & Bochner, 1986; Ward, 1996; Ramos, 2012, 2013, 2020). Já desde a teoria da aprendizagem da cultura encontra-se a ideia de que a competência intercultural é específica e necessária para adaptação a um novo meio cultural e pode ser adquirida através do processo de aprendizagem (Wilson, Ward, & Fischer, 2013).

4) De acordo com Guilherme (2000: 297): “Intercultural competence is the ability to interact effectively with people from cultures that we recognize as being different from our own”.

Segundo o quadro de referência da aprendizagem cultural de Ward & Kennedy (1999) para entender o processo de transição transcultural, a competência intercultural é o principal indicador da adaptação sociocultural; visto que revela a capacidade do indivíduo em compreender, comunicar e negociar com êxito regras, comportamentos e atividades quotidianas num novo contexto cultural (Searle & Ward, 1990; Ward & Kennedy, 1994, 1999; Ramos, 2013).

Modelo de adaptação

Da interação cultural surgem mudanças no indivíduo, o qual está inserido num contexto cultural diferente do seu e do qual recebe influências, que facilitam adaptar-se e integrar-se a um novo universo cultural. A adaptação no âmbito das competências verifica-se em diferentes níveis — cognitivo, comportamental e afetivo. De facto, as teorias e os modelos, utilizam competência como sinónimo de assimilação e adaptação. No entanto, o primeiro alude à apropriação de um dado contexto cultural, tanto ao nível cognitivo, como comportamental, moldando-se o indivíduo à cultura de acolhimento; enquanto, o segundo, comum à maioria das teorias, refere-se ao domínio de habilidades que se colocam em prática numa situação específica (Spitzberg & Changnon, 2009).

Não obstante, a adaptabilidade pode ser percebida como competência em determinadas circunstâncias culturais, mas não em outras. Tanto que a adaptação se pode dar em dois contextos: ao nível micro está associada com as relações de interdependência entre indivíduos e mudanças de comportamento; ao nível macro refere-se a noções de assimilação e ajustes de comportamentos. Assim, tem-se verificado um difícil consenso de conceptualização do termo competência como adaptação, devido à dificuldade em medir e avaliar os respetivos critérios (Sequeira, 2012; Spitzberg & Changnon, 2009; Spitzberg & Cupach, 2002).

Os modelos de adaptação também podem provocar uma certa tensão entre grupos distintos devido ao processo de aculturação. Uma primeira definição de aculturação referia-se ao conjunto das alterações culturais, como resultado do contacto contínuo entre

diferentes grupos (Graves, 1967). Posteriormente, assumiu uma perspectiva mais psicológica, considerando que se refere às mudanças culturais e psicológicas, que os indivíduos experienciam quando ocorre o contacto com indivíduos de diversas origens culturais (Berry, 1999, 2006). Na atualidade, verificam-se outras categorias, que acentuam a adaptação intercultural como a capacidade que os indivíduos têm em estabelecer relações interculturais harmoniosas, com baixos níveis de preconceito e discriminação (Berry, 2017; Ward, 1996; Ward & Kennedy, 1999; Wilson, Ward, & Fischer, 2013; Ramos, 2013, 2020).

Segundo o modelo de Berry (2003) a forma como o indivíduo (ou o grupo) tenta relacionar-se com a cultura dominante, denomina-se como estratégias de aculturação. Que se podem representar por quatro processos: a assimilação que se apresenta quando o indivíduo adota os traços de identidade da cultura de acolhimento, com o abandono da sua identidade de origem; a integração que permite aos grupos multiculturais interagir em dado contexto, mantendo a sua identidade cultural; a segregação ou separação quando o indivíduo ou grupo tenta manter a sua própria identidade cultural, sem procurar estabelecer relações com membros de outros grupos culturais, por exemplo da comunidade e cultura dominante; e a marginalização quando o grupo cultural dominante devido a práticas discriminatórias impede o indivíduo ou grupo minoritário de participar no funcionamento das instituições e na vida social do grupo maioritário (Berry, 2017; Berry, Kim, Power, Young, & Bujaki, 1989; Ramos, 2008a, 2008b).

Neste contexto, a competência intercultural é o resultado da aculturação, para a qual tem sido utilizado diversos indicadores para avaliar a adaptação. Primeiramente, foram identificadas duas categorias: a adaptação psicológica (emocional e afetiva) a qual se refere ao bem-estar psicológico; e a adaptação sociocultural (comportamento) que está relacionada com a capacidade de adaptação, em adquirir e manter competências culturais específicas e necessárias para interagir de forma eficaz dentro de um novo contexto cultural. Isto porque a capacidade de aprendizagem de cada indivíduo permite-lhe adquirir competências adequadas para estabelecer relações sociais que produzam resultados bem-sucedidos (ou seja, o saber fazer bem) (Berry, 2017; Berry, Phinney, Sam, & Vedder, 2006; Ward & Kennedy, 1999).

Deste modo, a adaptação sociocultural refere-se às competências comportamentais cujos antecedentes se centram em variáveis situacionais relacionadas com o processo de aprendizagem. Estas incluem experiências e práticas dos indivíduos e são operacionalizadas em termos de: duração da permanência, experiência transcultural anterior e formação transcultural (quanto mais tempo for a estadia, mais experiências e formação, maior é a relação positiva na adaptação sociocultural). Assim, a aprendizagem tem sido um conceito relevante para explicar a influência da distância cultural (as diferenças percebidas e reais entre a cultura de origem e a cultura de contato) na aquisição de competências adequadas (Berry, 2003; Ward & Kennedy, 1999; Wilson, Ward, & Fischer, 2013).

Sendo a aprendizagem cultural essencialmente social, também, se destaca a importância que as interações interculturais desempenham no processo de adaptação sociocultural. Neste contexto, a proficiência linguística e as competências de comunicação são fatores que facilitam essa convivência, podendo contribuir para uma adaptação sociocultural mais ampla (Masgoret & Ward, 2006; Ramos, 2012, 2013). Embora a relação entre a fluência da língua do país de acolhimento e uma maior participação nessa comunidade seja recíproca (Clément, Noels, & Deneault, 2001). Uma comunicação adequada é importante para a eficácia das competências interculturais (Gudykunst & Hammer, 1988; Ramos, 2001). Assim a proficiência na língua do país de acolhimento é um recurso importante, uma vez que permitem estabelecer uma comunidade de significados e sentidos; além, do desenvolvimento de uma consciência linguística e, em simultâneo, de uma consciência cultural, com o objetivo de adquirir uma capacidade para avaliar criticamente (Byram, 1997, 2008; Boye & Byram, 2017). A comunicação é o cerne das relações sociais, que permite repensar a interação entre os indivíduos e a sociedade, entre sociedades e a cultura, possibilitando diminuir as diferenças geradas (Ramos, 2001). A língua e a cultura têm uma relação intrínseca entre si, onde a língua expressa os conhecimentos e as práticas culturais, comunica toda a dimensão cultural de uma sociedade (Sequeira, 2012).

O construto teórico desenvolvido por Ward & Kennedy (1999) permite avaliar as competências necessárias para o quoti-

diano e deu origem a uma escala com base empírica fiável, válida e versátil para o estudo das relações interculturais; posteriormente, foi validada para a investigação sobre a aquisição de competências socioculturais (Searle & Ward, 1990; Ward & Kennedy, 1999). No geral, os resultados permitiram verificar que as dificuldades de adaptação sociocultural são maiores no início do contato com uma nova cultura e vão diminuindo ao longo do tempo; que os indivíduos em situação de estadia experimentam maiores problemas de adaptação sociocultural em novos ambientes culturais, em comparação com os que constituem um lar; além do conhecimento sobre a relação significativa entre adaptação sociocultural e o bem-estar psicológico nas comunidades migrantes. Contudo, o ajustamento psicológico e sociocultural está inter-relacionado, podendo apresentar variações ao longo do tempo, considerando que a adaptação psicológica é influenciada pela personalidade, mudança de vida ou o contato com nacionais (apoio social) (Berry, 2003, 2017; Ward & Kennedy, 1999; Wilson, Ward, & Fischer, 2013).

Importa, assim, ter em conta as características sociodemográficas para compreender os resultados da aculturação, embora a evidência empírica revele que estes nem sempre são lineares (Ward, Bochner, & Furnham, 2001). Na maioria das investigações não tem sido possível estabelecer uma relação significativa entre a idade e a competência intercultural, para se poder afirmar que as pessoas mais jovens têm mais capacidade para se adaptarem (Zlobina, Basabe, Paez & Furnham, 2006) apesar dos resultados apresentados na meta-análise, com mais de 66 trabalhos, onde se verificou uma significância estatística (baixa) (Wilson, Ward, & Fischer, 2013). Da mesma forma, que existem estudos em que as mulheres exibem mais dificuldades em se adaptar e os homens revelam-se mais resilientes (Wang, 2009); e outros ainda mencionam que a variável sexo não está relacionada com a competência intercultural (Zlobina, Basabe, Paez & Furnham, 2006).

Por estes motivos os estudos sobre a aculturação e processos de adaptação de comunidades migrantes são cada vez mais relevantes, considerando a pertinência para entender as experiências que resultam da convivência entre indivíduos (ou grupos) culturalmente diferentes e o desenvolvimento de sociedades interculturais. Assim, o objetivo desta investigação foi indagar sobre as competências socioculturais na adaptação de emigrantes portugueses residentes no México.

Método

Este foi um estudo transversal e exploratório, com uma abordagem quantitativa, para conhecer as competências socioculturais na adaptação sociocultural de emigrantes portugueses residentes no México. O estudo incluiu 81 participantes, todos com nacionalidade portuguesa, 24 mulheres (29.63%) com uma média de idade 42.50, a mais jovem tinha 21 anos e a mais velha com 65 anos; e 57 homens (70.37%) com uma média de idades 45.09, o mais jovem com 27 anos e o mais velho com 79 anos. A mostra foi selecionada por conveniência, teve como critérios de inclusão ter nascido em Portugal e vivido no México há mais de 12 meses e como critério de exclusão nunca ter vivido em Portugal.

Os instrumentos utilizados foram: o questionário de dados sociodemográficos com as variáveis: idade, sexo, nível de escolaridade, profissão, estado civil e nacionalidade do conjugue; e as variáveis situacionais migratórias: número de anos que vive no México; se viveu em outro país e qual. Para medir a competência sociocultural foi utilizada a Escala de Adaptação Sociocultural, (*SCAS, Sociocultural Adaptation Scale*), com vinte itens sobre situações sociais experimentadas na sociedade de acolhimento para medir três dimensões: diligências públicas, envolvimento comunitário e comunicação interpessoal, onde os participantes indicaram o grau de dificuldade (que varia de 1 “sem dificuldade” até 5 “extremamente difícil”) e as pontuações mais elevadas indicam um grau de dificuldade mais elevado de adaptação sociocultural; com um *alfa de Cronbach* de 0.885 (Ward & Kennedy, 1999). Também, se utilizou a escala de autoavaliação de proficiência linguística, constituída por quatro itens: falar, ler, escrever e compreender a língua espanhola; e quatro itens para a língua portuguesa. A título de exemplo: “Você fala bem a língua espanhola?” com opções de resposta que variam 1 para “nada” e 5 para “muito bem”; com um *alfa de Cronbach* de 0.796 (Berry, Phinney, Sam, & Vedder, 2006). O questionário foi elaborado em *google forms* e enviado através das redes sociais, grupos de *whatsApp* e *newsletter* da Embaixada de Portugal no México. Todos os participantes tiveram conhecimento do objetivo da investigação, tendo anuído ao respetivo consentimento informado, sendo os dados confidenciais e exclusivos para o objetivo desta investigação.

Resultados

Os dados foram analisados através do software *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS), na sua versão 25 para Windows 10. A prova estatística utilizada foi a ANOVA para grupos independentes com um nível de confiança de 95%, para a Escala de Adaptação Sociocultural (dimensões diligências públicas, comunicação interpessoal e envolvimento comunitário) e de proficiência linguística (português e espanhol) em função das variáveis sociodemográficas: idade, sexo, escolaridade, trabalho e estado civil; e das variáveis situacionais: anos vividos em México e experiências transculturais anteriores

Quanto aos resultados sociodemográficos, para a variável nível de escolaridade, 10 participantes (12.35%) tinham o 3º ciclo do ensino básico, que corresponde até ao 9º ano; 8 (9.87%) tinham o ensino secundário, isto é, o 12º ano completo; 33 (40.74%) tinham licenciatura; e 30 (37.04%) tinham estudos de pós-graduação (mestrado e doutoramento). No que diz respeito à profissão 36 (44.44%) correspondiam a mão de obra especializada, nomeadamente advogados, médicos, professores e gestores. Quanto ao trabalho não especializado: 16 (19.75%) eram administrativos; 15 (18.52%) empresários; 11 (13.59%) não exerciam uma atividade remunerada; 2 (2.46%) eram técnicos; e 1 (1.24%) tinha outro tipo de trabalho. No que concerne ao estado civil, 54 (66.67%) eram casados; 10 (12.35%) solteiros, 8 (9.87%) viviam em união de facto; 5 (6.17%) divorciados; 3 (3.70%) estavam em um relacionamento; e 1 (1.24%) era viúvo. Dos indivíduos casados 40 (49.38%) tinham contraído matrimónio com nacionais mexicanos.

No que diz respeito às variáveis situacionais e migratórias, o tempo médio vivido no México foi de 13.6 anos, o participante com menos tempo vivido no México tinha um ano e com mais tempo tinha 57 anos. No que concerne às experiências transculturais anteriores, 58 (71.6%) dos participantes já tinham vivido em um outro país; dos quais, 25 (43.1%) tinham vivido em mais de um país; e 25 (43.1%) tinham vivido em algum país hispano falante.

Para a Escala de Adaptação Sociocultural encontraram-se diferenças estatisticamente significativas para a variável sexo ($F=11.243$, $p= 0.001$) na subescala de envolvimento comunitário.

rio. Na variável situacional, experiências transculturais anteriores verificaram-se diferenças estatisticamente significativas ($F=3.431$, $p=0.049$) na subescala de comunicação interpessoal e ($F=7.145$, $p=0.001$) na subescala de envolvimento comunitário (Tabela 1).

Tabela 1. Competências de adaptação sociocultural em função das variáveis sociodemográficas e situacionais, ANOVA

	Diligências públicas				Comunicação interpessoal				Envolvimento comunitário			
	M	DP	F	Sig.	M	DP	F	Sig.	M	DP	F	Sig.
Idade												
20-40	12.88	4.20	0.181	0.835	7.60	4.21	0.428	0.653	14.68	6.28	2.335	0.104
41-60	12.26	4.68		0.995	7.18	3.64		0.835	12.20	3.79		0.998
61-80	12.00	5.44		0.859	8.67	4.68		0.908	12.33	4.68		0.556
Sexo												
Homen	11.89	4.50	2.753	0.101	7.05	3.88	1.748	0.19	11.88	4.40	11.24	0.001
Mulher	13.71	4.48		0.101	8.29	3.77		0.19	15.58	4.88		0.001
Escolaridade												
Até ao 9º ano	10.11	3.69	1.144	0.337	7.00	3.87	0.078	0.972	10.89	3.10	0.778	0.51
Com 12º ano	13.88	4.09		0.479	7.13	2.90		0.982	13.38	4.00		0.999
Licenciatura	12.36	4.70		0.886	7.61	4.56		0.987	12.86	5.31		0.993
Pós-graduação	12.86	4.63		0.957	7.39	3.27		0.999	13.68	4.83		0.993
Trabalho												
Especializado	13.00	4.86	1.441	0.234	7.77	3.90	0.738	0.393	13.28	4.50	0.360	0.550
Outros	11.79	4.12		0.234	7.03	3.85		0.393	12.63	5.21		0.550
Estado civil												
Casado	13.07	4.45	1.999	0.121	7.72	4.38	0.408	0.748	13.22	5.00	0.759	0.521
Solteiro	12.80	4.10		0.918	7.30	2.75		0.97	12.90	3.98		0.866
Div./Viúvo	11.17	3.37		0.804	6.67	1.86		1	14.33	6.65		0.63
União facto	9.64	5.24		0.152	6.45	2.77		0.811	11.09	3.48		0.624
Anos vividos no México												
1-20	12.65	4.54	1.543	0.22	7.68	4.06	0.706	0.447	13.35	5.07	1.021	0.365
20-40	12.69	4.70		1	6.31	2.78		0.944	12.08	4.09		0.689
41-60	9.00	3.32		0.304	7.00	3.94		0.931	10.60	2.19		0.475
Experiências transculturais anteriores												
Países hispano	13.00	4.72	3.286	0.511	7.77	4.24	3.431	0.049	13.84	5.31	7.145	0.001
Outros	11.00	3.77		0.511	6.17	2.37		0.049	10.78	2.13		0.001

M=média; DP=desvio padrão; F= valor da prova; Sig. = significância. Valores significativos $p>0.01$.

Fonte: self-made.

No que diz respeito à escala de proficiência linguística encontraram-se diferenças estatísticas significativas ($F= 3.475, p=0.02$) na língua espanhola para a variável escolaridade, nos grupos até ao 9º ano e para o grupo licenciatura ($F= 3.475, p=0.02$). Para a subescala de proficiência linguística na língua portuguesa verificaram-se diferenças estatísticas significativas ($F= 5.49, p= 0.022$) para a variável trabalho, tanto especializado como não especializado. Além das significâncias apresentadas para a variável situacional, anos vividos no México, no grupo de 1 a 20 anos ($F=7.61, p=0.001$) e no grupo de 21 a 40 anos ($F=7.61, p=0.003$) (Tabela 2).

Tabela 2. Proficiência Linguística em função das variáveis sociodemográficas e situacionais, ANOVA

	Proficiência linguística – português				Proficiência linguística – espanhol			
	M	DP	F	Sig.	M	DP	F	Sig.
Idade								
20-40	16.68	1.49	0.293	0.747	16.36	2.77	1.704	0.189
41-60	16.39	2.08		0.82	17.02	2.02		0.224
61-80	16.83	1.60		0.862	18.17	2.04		0.509
Sexo								
Homen	16.50	2.07	1.709	0.195	16.81	2.44	0.056	0.813
Mulher	16.54	1.32		0.195	17.13	1.94		0.813
Escolaridade								
Até ao 9º ano	16.56	2.40	0.916	0.437	14.78	4.38	3.475	0.02
Com 12º ano	15.75	3.06		0.537	17.00	1.51		0.236
Licenciatura	16.83	1.96		0.984	17.42	1.98		0.02
Pós-graduação	16.30	0.87		0.913	16.89	1.55		0.106
Trabalho								
Especializado	16.44	1.40	5.49	0.022	16.98	1.82	3.156	0.08
Outros	16.59	2.31		0.022	16.82	2.76		0.08
Estado civil								
Casado	16.72	1.70	1.174	0.325	17.15	2.04	2.49	0.066
Solteiro	16.00	0.47		0.998	15.10	3.45		0.077
Div./Viúvo	16.83	1.60		0.709	17.33	2.07		0.297
União facto	15.70	3.27		0.473	17.09	1.87		0.253
Anos vividos no México								
1-20	16.68	1.62	7.61	0.001	16.70	2.38	1.111	0.334
20-40	16.85	1.57		0.003	17.62	1.80		1
41-60	13.60	3.21		0.95	17.60	2.19		0.7
Experiências transculturais anteriores								
Países hispano	16.35	1.94	1.492	0.226	16.90	2.40	0.001	0.977
Outros	16.91	1.65		0.226	16.91	2.04		0.977

M=média; DP=desvio padrão; F = valor da prova; Sig. = significância. Valores significativos $p>0.01$.

Fonte: self-made.

Discussão

Este estudo procurou analisar as competências de adaptação sociocultural de emigrantes portugueses que residem no México, para entender a sua interação ao nível do comportamento, uma vez que a aquisição e manutenção de competências interculturais são fundamentais para interagir de forma eficaz em um novo contexto cultural (Berry, 2003, 2017; Ward & Kennedy, 1999). Para isto realizou-se uma avaliação a partir da Escala de Adaptação Sociocultural procurando explorar a relação entre as características sociodemográficas, as variáveis situacionais e a proficiência linguística.

Em investigações prévias, maioritariamente, não se encontra relação com o sexo e as competências de adaptação socioculturais (Zlobina, Basabe, Paez & Furnham, 2006; Wilson, Ward, & Fischer, 2013); no entanto, a diferença significativa que se verifica entre a variável sexo e a subescala de envolvimento comunitário, permite afirmar que tanto homens como mulheres revelam um maior desenvolvimento de competências socioculturais neste âmbito: isto é, facilidade em comunicar com pessoas de outros grupos étnicos, em compreender as diferenças étnicas e expressar-se sobre si mesmo.

De acordo com a literatura as variáveis situacionais migratórias relacionadas com o processo de aprendizagem são operacionalizadas em termos de duração da permanência, verificando-se que quanto mais tempo for a estadia, mais experiências e conhecimento adquire o indivíduo, maior é a relação positiva com o desenvolvimento de competências socioculturais (Berry, 2003, 2017; Wilson, Ward, & Fischer, 2013). Contudo, o resultado desta investigação, para a variável anos vividos no México não apresenta significância estatística, apesar dos valores nas três dimensões indicarem que o grupo de 1 a 20 anos está mais próxima da significância. Este dado pode ser relevante para futuras investigações, de modo a contemplar um grupo que represente um tempo de estadia inferior a 5 anos.

Quanto à outra variável situacional migratória, que surge da aprendizagem cultural, as experiências transculturais anteriores, os resultados confirmam significância estatística nas dimensões comunicação interpessoal e envolvimento comunitário, tal como mencionado em trabalhos prévios (Wilson, Ward, & Fischer,

2013). O que destaca a importância de interações interculturais anteriores, uma vez que estas desempenham uma função facilitadora para a adaptação sociocultural e, como tal, para o desenvolvimento de competências interculturais; possibilitando, por um lado, estabelecer relações sociais bem-sucedidas e, por outro, o envolvimento com elementos da sociedade de acolhimento. Porém, esta variável não apresenta significância estatística para a dimensão diligências públicas, onde alguns portugueses mencionaram ligeira dificuldade na utilização dos transportes públicos e no tratamento de questões burocráticas e administrativas, o que demonstra que existem alguns obstáculos para lidar com estes factores externos (Berry, Phinney, Sam, & Vedder, 2006; Ramos, 2008a, 2008b).

Ainda na variável experiências transculturais anteriores procurou-se averiguar a variância desta, para o facto ter sido em um, ou mais de um país, hispano falante, em contraste com países não hispano falantes. Apesar de 25 dos participantes terem vivido anteriormente em países hispanos falantes, o resultado não se revela significativo. Assim, parece que o importante são as aprendizagens adquiridas ao longo das experiências transculturais anteriores e as competências interculturais desenvolvidas durante este processo; corroborando que estas permitem negociar com sucesso as relações e as atividades quotidianas em um novo contexto cultural (Berry, 2017; Searle & Ward, 1990; Ward & Kennedy, 1994, 1999).

No âmbito da adaptação sociocultural a proficiência linguística é um importante recurso no contato intercultural (Gudykunst & Hammer, 1988; Masgoret & Ward, 2006), no entanto, não é possível verificar relação estatística entre esta escala e a Escala de Adaptação Sociocultural. A significância estatística para a proficiência do espanhol relacionou-se com a variável escolaridade para o grupo até ao 9º ano e para o grupo com a licenciatura. Já no grupo com o 12º ano alguns portugueses revelaram ligeira dificuldade na escrita e para entender piadas e brincadeiras. Quanto à subescala de proficiência do português encontra-se duas diferenças estatisticamente significativas; uma, na variável trabalho, pelo que seria importante averiguar os vínculos profissionais que os portugueses mantêm com o país de origem, em futuras investigações; e a outra, com a variável de anos vividos no México, que

nos grupos de 1 a 20 anos e de 20 a 40 anos se revela significativa. Todavia, no grupo de 41 a 60 anos os portugueses manifestam ligeira dificuldade na escrita do português. O estado civil também não se revela significativo, mas dado que quase metade dos participantes (49.38%) estão casados com nacionais mexicanos, seria revelante em uma próxima investigação questionar sobre a predominância do idioma falado em contexto familiar.

Conclusões

No geral, os portugueses que vivem no México encontram-se adaptados ao contexto cultural, o que significa que dominam um mínimo de competências interculturais para estabelecer relações positivas nesta comunidade. No entanto, as significâncias estatísticas revelam que essas competências lhes permitem uma melhor adaptação. Os valores encontrados são consistentes com a maioria das investigações prévias. Isto verifica-se, principalmente, para a variável situacional de experiências transculturais anteriores, considerando-se que o desenvolvimento de competências interculturais no passado proporciona uma melhor adaptação socio-cultural; no caso dos portugueses que vivem no México, esta destaca-se nas dimensões comunicação interpessoal e envolvimento comunitário. A primeira revela que os indivíduos experimentam menos dificuldades para se fazerem entender, ir às compras ou assistir a reuniões sociais; e a segunda, que estas mesmas experiências também facilitam as relações com a comunidade, isto é, com um grupo étnico diferente e a adaptação ao ambiente (o clima ou o ritmo e estilo de vida). Quanto à proficiência linguística não foi possível verificar significâncias que arrojassem algum dado diferente ao que consta em investigações anteriores; contudo, parece pertinente entender a relação entre a proficiência linguística em português e a variável trabalho, procurando averiguar se os emigrantes portugueses mantêm um vínculo laboral com Portugal.

As competências interculturais têm-se revelado um indicador complexo, interativo e multidimensional da dinâmica migratória, assim como os resultados obtidos nem sempre são lineares. Ora, este facto deve impulsionar novas investigações, considerando: primeiro, que este foi um estudo exploratório para conhecer a comunidade de emigrantes portugueses que vivem no México; segundo, que nos temas de adaptação intercultural é pertinente avaliar outros fatores, como estratégias de aculturação, identidade cultural, percepção de discriminação e tolerância étnica.

Referências

- Berry, J.W. (2017). Introduction to Mutual Intercultural Relations. In John Berry (ed.), *Mutual Intercultural Relations* (pp. xxxiii – xxxiv). Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316875032.001>
- Berry, J. (2006). Stress perspectives on acculturation. In D. Sam e J. W. Berry (Eds.), *The Cambridge handbook of acculturation psychology* (pp. 43-57). Cambridge: Cambridge University Press.
- Berry, J.W. (2003). Conceptual Approaches to Acculturation. in Kevin M. Chun, Pamela Balls Organista, & Gerardo Marin (Eds.), *Acculturation. Advances in Theory, Measurement, and Applied Research* (pp. 17-38). Washington, D.C.: American Psychological Association. ISBN: 978-1-55798-920-8
- Berry, J.W. (1999). Acculturation et adaptation. In M. Hily & M. Lefebvre (Eds), *Identité collective et altérité. Diversité des espaces, spécificité des pratiques*. Paris: L'Harmattan.
- Berry, J.W., Kim, U., Power, S., Young, M., & Bujaki, M. (1989). Acculturation attitudes in plural societies. *Applied Psychology: An International Review*, 38(2), 185–206. doi: [10.1111/j.1464-0597.1989.tb01208.x](https://doi.org/10.1111/j.1464-0597.1989.tb01208.x)
- Berry, J. W., Phinney, J. S., Sam, D. L., & Vedder, P. (2006). *Immigrant youth in cultural transition: Acculturation, identity and adaptation across nations*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.
- Boye, S. & Byram, M. (2017). Language awareness and the acquisition of intercultural communicative competence. in J.M. Cots & P. Garrett (eds.), *The Routledge Handbook of Language Awareness* (pp. 435-449). London: Routledge.
- Byram, M. (2009). Intercultural Competence in Foreign Languages. The Intercultural Speaker and the Pedagogy of Foreign Language Education. in D. Deardorff (eds.), *The Sage Handbook of Intercultural Competence* (pp. 321-332). Sage Publications.
- Byram, M. (2008). *From foreign language education to education for intercultural citizenship*. Clevedon: Multilingual Matters.
- Byram, M. (1997). *Teaching and Assessing Intercultural Communication Competence*. New York: Multilingual Matters.

- Byram, M. & Guilherme, M (2010). Intercultural education and intercultural communication: tracing the relationship. in Y. Tsai & S. Houghton (eds.), *Becoming intercultural: inside and outside the classroom* (pp. 2-22). Newcastle/Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Clément, R., Noels, K. A., & Deneault, B. (2001). Interethnic contact, identity, and psychological adjustment: The mediating and moderating roles of communication. *Journal of Social Issues*, 57(3), 559-579. doi: <https://doi.org/10.1111/0022-4537.00229>
- Deardorff, D. K. (2006). Identification and assessment of intercultural competence as a student outcome of internationalization. in *Journal of Studies in Intercultural Education*, 10, 241–266. <https://www.mccc.edu/~lyncha/documents/Dear-dorff-identificationandassessmentofinterculturalcompetenceasanoutcomeofInternationalizat.pdf>
- Furnham, A., & Bochner, S. (1986). *Culture shock: Psychological reactions to unfamiliar environments*. London, England: Methuen.
- Graves, T. (1967). Psychological acculturation in a tri-ethnic community. in *South Western Journal of Anthropology*, 23(4), 337-350. <https://www.jstor.org/stable/3629450>
- Gudykunst, W. B., & Hammer, M. R. (1988). Strangers and hosts: An uncertainty reduction based theory of intercultural adaptation. In Y. Y. Kim & W. B. Gudykunst (Eds.), *Cross-cultural adaptation: Current approaches (International and Intercultural Communication Annual)*, (pp. 106-139). Sage. ISBN: 978-0803930377
- Guilherme, M. (2000). Intercultural Competence. in M. Byram (ed), *Routledge Encyclopedia of Language Teaching and Learning* (pp. 297–300). London: Routledge.
- Masgoret, A., & Ward, C. (2006). Culture learning approach to acculturation. in D. Sam & J. Berry (Eds.), *The Cambridge handbook of acculturation psychology* (pp. 58-77). Cambridge: Cambridge University Press. doi: [1017/CBO9780511489891.008](https://doi.org/10.1017/CBO9780511489891.008)
- Organização Internacional para as Migrações (2020). *État de la migration dans le monde 2020*. Genève: OIM.

- Pires, R.P., Azevedo, J., Vidigal, I., & Veiga, C.M. (2020). *Emigração Portuguesa 2020: Relatório Estatístico*. Observatório da Emigração e Rede Migra, CIES-IUL, ISCTE-IUL. doi: [10.15847/CIESOEMRE072020](https://doi.org/10.15847/CIESOEMRE072020)
- Ramos, N. (2021). Populações migrantes em tempos de pandemia da covid-19: desafios psicossociais, comunicacionais e de saúde. in M. Ennes, A. Goes & C. Meneses (Org.), *Migrações Internacionais sob Múltiplas Perspectivas* (pp. 153 –176). Aracaju: UFS, Criação Editora. ISBN: 978-65-88593-74-5. <http://hdl.handle.net/10400.2/11274>.
- Ramos, N. (2020). Desafios globais contemporâneos da comunicação e da saúde das populações migrantes e refugiados. in *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, ALAIC, USP, 19(35), 38-49. <http://hdl.handle.net/10400.2/10554>. <https://revista.pubalaic.org/index.php/alaic/article/view/1760>
- Ramos, N. (2013). Interculturalidade(s) e Mobilidade(s) no espaço europeu: viver e comunicar entre culturas. in *The Overarching Issues of the European Space* (pp.343-360). Porto: Faculdade de Letras, Universidade do Porto. <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/12349.pdf>
- Ramos, N. (2012). Comunicação em Saúde e Interculturalidade – Perspectivas Teóricas, Metodológicas e Práticas. *RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*. Rio de Janeiro, 6(4), 1-19. <https://www.reciis.iciict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/742>
- Ramos, N. (2008a). Migração, Aculturação e Saúde. in N. Ramos (2008) (Org.), *Saúde, Migração e Interculturalidade* (pp. 45-96). João Pessoa: EDUEPB. <http://hdl.handle.net/10400.2/6831>
- Ramos, N. (2008b). A diversidade cultural na cidade: Problemas e Desafios. In L. Rubim e N. Miranda (Org.), *Transversalidades da Cultura* (pp. 133- 179). Salvador: EDUEFBA. <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ufba/140/4/Transversalidades%20da%20Cultura.pdf>
- Ramos, N. (2001). Comunicação, Cultura e Interculturalidade: para uma comunicação intercultural. in *Revista Portuguesa de*

Pedagogia, 35(2), 155-178. <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/5839/1/Ramos%20%282001%29.%20Comunicação%20cultura%20e%20interculturalidade.pdf>

Searle, W., & Ward, C. (1990). The prediction of psychological and sociocultural adjustment during cross-cultural transitions. in *International Journal of Intercultural Relations*, 14(4), 449-464. doi: [10.1016/0147-1767\(90\)90030-Z](https://doi.org/10.1016/0147-1767(90)90030-Z)

Sequeira, R. M. (2012). A comunicação intercultural é uma utopia? in P. Petrov, P. Q. Sousa, R.L-I. Samartim, E.J. Feijó (eds), *Avanços em literatura e cultura portuguesas século XX*. Vol. 3 (pp. 303-316). Santiago de Compostela: AIL e Através Editora.

Spitzberg, B. H. & Changnon, G. (2009). Conceptualizing Intercultural Competence. in D. Deardorff (eds), *The Sage Handbook of Intercultural Competence* (pp. 2-52). Los Angeles/London/New Dehli/Singapore/Washington DC: Sage Publications.

Spitzberg, B. H., & Cupach, W. R. (2002). Interpersonal skills. in M. L. Knapp & J. R. Daly (eds.), *Handbook of interpersonal communication* (3rd.ed.) (pp. 564–611). Thousand Oaks, CA: Sage.

Wang, J. (2009). A study of resiliency characteristics in the adjustment of international graduate students at American Universities. *Journal of Studies in International Education*, 13(1), 22- 45. doi: [10.1177/1028315307308139](https://doi.org/10.1177/1028315307308139)

Ward, C. (1996). Acculturation. in D. Landis, & R. Bhagat (Eds.), *Handbook of intercultural training* (2nd ed.) (pp. 124-147). Thousand Oaks, CA: Sage.

Ward, C., Bochner, S., & Furnham, A. (2001). *The Psychology of Culture Shock*. Sussex: Routledge.

Ward, C., & Kennedy, A. (1999). The measurement of sociocultural adaptation. in *International Journal of Intercultural Relations*, 23(4), 659–677. doi: [10.1016/S0147-1767\(99\)00014-0](https://doi.org/10.1016/S0147-1767(99)00014-0)

Ward, C., & Kennedy, A. (1994). Acculturation strategies, psychological adaptation, and sociocultural competence during cross-cultural transitions. in *International Journal of Intercultural Relations*, 18(3), 329-343. doi: [10.1016/0147-1767\(94\)90036-1](https://doi.org/10.1016/0147-1767(94)90036-1)

- Wilson, J., Ward, C., & Fischer, R. (2013). Beyond culture learning theory: What can personality tell us about cultural competency?. in *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 44(6), 900-927. doi: [1177/0022022113492889](https://doi.org/10.1177/0022022113492889)
- Zlobina, A., Basabe, N., Paez, D., & Furnham, A. (2006). Socio-cultural adjustment of immigrants: Universal and group-specific predictors. in *International Journal of Intercultural Relations*, 30(2), 195-211. doi: [10.1016/j.ijintrel.2005.07.005](https://doi.org/10.1016/j.ijintrel.2005.07.005)

Muito Além do *Made In China*: Inquietações sobre o Contexto Migratório Sino-Brasileiro

Eric Júnior Costa¹
Universidade Aberta
linguistical3@gmail.com
Portugal

*Far Beyond Made In China:
Concerns about the Sino-Brazilian
Migration Contexto.*

Recibido: 20 de enero de 2023

Aceptado: 10 de abril de 2023

Resumo

O presente estudo enquadra-se no contexto pós-moderno (Hall, 2003), especificamente sobre o histórico das migrações chinesas para o Brasil. Baseei-me em Chang-Sheng (2018, 2021) e no Refúgio em Números (OBMigra, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020) para coleta dos dados históricos. Além de apresentar o panorama migratório sino-brasileiro, foram incluídos aspectos culturais sobre a comunidade chinesa no Brasil por meio da literatura universal (Rosa, 2009) e de um fato ocorrido no Rio de Janeiro no século XIX, que envolve a morte de migrantes chineses. Busca-se respostas para a seguinte pergunta: qual lugar o Português como Língua de Acolhimento (PLAc) tem para os chineses reconhecidos como refugiados no Brasil? A metodologia partiu dos seguintes passos: (i) da empiria a partir de meu trabalho como professor de português para a comunidade chinesa no Brasil em 2010 e 2011; (ii) por meio dos desdobramentos da dissertação e tese de (Costa, 2019, 2022), cuja Compilação das Produções de PLAc foi reutilizada nesta pesquisa; (iii) do levantamento preliminar e online

1) Doutor em Estudos de Linguagens pelo CEFET-MG. Líder do Grupo de Estudos Migratórios: acolhimento, linguagens e políticas (GEMALP). Mestre em Português Língua Não-Materna pela Universidade Aberta de Portugal, ORCID: 000-0001-8844-5175.

com professores e coordenadores dos cursos de PLAc. Resultados parciais apontam para a ausência de migrantes chineses nos cursos de PLAc e para inexpressiva produção acadêmica interdisciplinar entre os Estudos de Linguagens e os Estudos Migratórios sobre as relações sino-brasileiras

Palavras-chave

Migrantes chineses; Português como língua de acolhimento; Refúgio.

Abstract

This study fits into the postmodern context (Hall, 2003), specifically on the history of Chinese migrations to Brazil. My historical data collection was based in Chang-Sheng (2018, 2021) and in the Refuge in Numbers (OBMigra, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020). In addition to presenting the Sino-Brazilian migratory panorama, cultural aspects about the Chinese community in Brazil were included through universal literature (Rosa, 2009) and a fact that occurred in Rio de Janeiro in the 19th century, which involves the death of Chinese migrants. Answers are sought for the following question: what place does Portuguese as a Host Language (PLAc) have for Chinese people recognized as refugees in Brazil? The methodology started from the following steps: (i) from my work as a Portuguese teacher for the Chinese community in Brazil in 2010 and 2011; (ii) through the unfolding of the dissertation and thesis of (Costa, 2019, 2022), whose Compilation of PLAc Productions was reused in this research; (iii) the preliminary and online survey with teachers and coordinators of PLAc courses. Partial results point to the absence of Chinese migrants in PLAc courses and to the inexpressive interdisciplinary academic production between Language Studies and Migratory Studies on Sino-Brazilian relations.

Key Words

Chinese migrants; Portuguese as a host language; Refuge

Introdução

A ideia do presente artigo nasceu da combinação de uma experiência profissional específica, com uma inquietação sobre aspec-

tos do refúgio no Brasil e com o desejo de aprofundar no tema que será tratado aqui.

Quanto à experiência profissional, trata-se de um trabalho realizado em São Paulo, em 2010 e 2011, como professor de língua portuguesa a um grupo de migrantes chineses, engenheiros de uma multinacional. Ainda que tenha passado uma década, considero que as motivações para iniciar pesquisas sobre o tema das migrações chinesas nasceram naquele período, quando também pude visitar a China.

A segunda questão diz respeito a outra fase vivida a partir de 2015, quando comecei a trabalhar com o contexto do refúgio em São Paulo, primeiro com grupos de migrantes forçados de diversas partes, principalmente de Bangladesh, Síria e Venezuela, que encontraram em São Paulo um lugar para recomeçar a vida. Desde então, venho desenvolvendo minhas pesquisas no âmbito do Português como Língua de Acolhimento (PLAc) e, por isso, minha pesquisa de mestrado foi desenvolvida sob a temática dos refugiados sírios em São Paulo (Costa, 2019) e do doutorado sobre as primeiras apátridas reconhecidas no Brasil (Costa, 2022), ambas com o PLAc como um dos referenciais teórico-metodológicos mais relevantes. Foi durante esse período que surgiu a grande inquietação para a qual tento encontrar contribuições, porém tenho muito mais perguntas do que respostas.

Desse modo, a fim de aprofundar nos temas das pesquisas prévias realizadas por mim sobre a relação Brasil e China e, em especial, no contexto dos estudos de linguagens, decidi encarar o desafio de compartilhar este texto com minhas ideias, dúvidas e questionamentos com a finalidade de demonstrar como esses fatores representam uma lacuna para pesquisas. Portanto, não pretendo que este breve artigo seja o fim da investigação. Ao contrário, não tenho a intenção de esgotar as possibilidades, pois trago resultados parciais, mas a pesquisa dá abertura a reflexões que podem acarretar desdobramentos para estudos futuros.

As justificativas principais para a realização desta pesquisa são o histórico da migração chinesa no Brasil, bem como as relações internacionais tratadas entre os dois países - Brasil e China -, sem deixar de considerar o lugar de destaque que os estudos chineses ocupam hoje em um contexto global, como caracterizado por Hall (2003) e Bauman (2017) sobre o contexto de globalização

e mudanças geopolíticas nas últimas duas décadas. A relevância está em seu ineditismo em abordar e discutir algumas questões relativas aos migrantes chineses como alunos dos cursos de PLAc.

A metodologia aplicada foi composta de etapas realizadas ao longo dos últimos dois anos. A primeira etapa trata da varredura realizada em bases científica para a coleta, descrição e análises de alguns dados históricos e curiosidades culturais da comunidade chinesa no Brasil, cuja função é alicerçar o argumento da relevância de se estudar a cultura chinesa no país para desmitificar determinadas noções, imaginários e representações sociais pré-construídas na relação sino-brasileira. A segunda foi a análise das estatísticas sobre o refúgio chinês no país, bem como a participação desses migrantes nos cursos de PLAc.

A partir do descrito acima, objetivo com este artigo problematizar sobre o lugar que a migração chinesa ocupa dentro dos cursos de PLAc no Brasil.

1. Por que estudar sobre a China?

Se as novas configurações do mundo trazidas pela China, principalmente pós crise de 2008, conforme aponta Jabbour e Gabriele (2021) operam em nível global, no Brasil não é diferente. Torna-se imperativo facilitar a compreensão conhecimentos sobre o gigante asiático à sociedade civil, acadêmicos ou não do tema das migrações, assim como elucidar as questões das migrações chinesas ao Brasil, sua história e cultura, para além das formas do senso comum, visando contribuir para a familiarização dessas questões por parte da população em geral. De que maneira um alinhamento ou aproximação à história e conhecimentos das relações Brasil-China podem auxiliar nesse processo de compreensão de uma nova realidade geoestratégica social-econômica-discursiva? As respostas são complexas e exigem estudos e práticas. Portanto, a ideia é não cair no reducionismo sobre como o Ocidente representa o Oriente, mas saber que para esta pesquisa há limitações, pois é impossível explicar um lugar milenar em pouco tempo e espaço.

Os dados relativos às migrações chinesas e os elementos culturais abordados neste estudo foram obtidos por pesquisa *online* em repositórios brasileiros, mas também por meio de respostas

a um e-mail que enviei a especialistas das migrações no Brasil, que, gentilmente, me indicaram alguns dos materiais que utilizei aqui. Embora alguns tenham contribuído com comentários e indicações, houve respostas que provocaram mais dúvidas, como a escassez de pesquisas sobre as relações sino-brasileiras e a falta de dados e informações pormenorizadas sobre os migrantes chineses no Brasil.

2) Desde 2020 até o momento consegui reunir aproximadamente 100 aspectos. Todos serão disponibilizados em pesquisa a ser publicada futuramente.

Assim, ao realizar um recorte, optei por abordar apenas duas das centenas de aspectos socioculturais e econômicos que tenho elencado ultimamente² sobre as influências da cultura chinesa no Brasil, advinda dos fluxos migratórios do Império do Meio. Os elementos selecionados vão além da noção de *Made in China*, do *xing-ling*, de estereótipos clássicos, como aqueles destacados na pesquisa de Campos (2015) sobre o tratamento dado aos migrantes nas mídias brasileiras e, também na investigação de Ferreira et al. (2017). O primeiro elemento é a discussão que envolve o conto “Orientação” de João Guimarães Rosa (Rosa, 2009) e o segundo se relaciona à vinda de migrantes chineses para trabalhar no Brasil, em especial na cidade do Rio de Janeiro, no início do século XIX.

Orientação é um conto que consta no livro Tutaméia: terceiras histórias de João Guimarães Rosa, lançado em 1967. O objetivo principal do livro era trazer em seus 44 textos, ideias e informações condensadas, sintéticas e densas sobre um aspecto em particular. E é o que acontece com o conto Orientação, pois exige do leitor uma série de inferências e conhecimentos prévios para poder entrelaçar as noções que o autor traz sobre a cultura chinesa.

Esse livro faz parte da terceira fase do movimento modernista brasileiro, cujas características são a liberdade de pensamento e experimentação com a linguagem, o não convencionalismo, a metalinguagem, e o diálogo entre algo particular e o universal e/ou global. Possui neologismos, jogo de palavras, humor e metáforas. De fato, o caráter Rosiano de estabelecer relações com o mundo é muito forte, como pela presença de elementos universais como o amor, a inveja, a injustiça, o dinheiro, a família, a alegria. Assim, o sertão é o mundo e o mundo é o sertão.

O seu título já indica elementos relativos ao Oriente e, também, dá ideia de rumo ou caminho, talvez um prognóstico do lugar que o oriente ocuparia hoje, mais de 50 anos depois, prin-

cialmente com a potência que é a China. As características da China abordadas pelo autor são diversas.

O cenário é o interior de Minas Gerais e envolve um chinês, descrito pelo narrador como elemento que causa surpresa por ser um “joão-vagante” no sertão, isto é, um migrante, nesse caso de origem chinesa. Era ambulante e pobre (“pé-rapar”), não era um ser importante ou de destaque (“fulano da China”). Aqui cabe mencionar o distanciamento entre os nacionais e estrangeiros, com elementos pejorativos que até hoje são utilizados em expressões que se referem à China (Exemplos: nem aqui nem na China / vírus chinês - em referência ao Covid-19). O personagem se chama Yao Tsing-Lao, mas em Minas Gerais deram-lhe o apelido de Joaquim e depois, em forma reduzida, São Quim.

O narrador também destaca elementos da sabedoria chinesa, inclusive tratando-o como um sábio ou que tem outro modo de ver o mundo e o respeita por isso (“chinês tem outro modo de ter a cara”). Interpreto que o sobrenome Lao deve-se ao fato de constar nas palavras chefe (老板 Lǎobǎn) ou professor (老师 Lǎoshī) entre outras palavras em chinês mandarim. Também em “tudo cabe no globo”, o autor enfatiza a dimensão do mundo e a possibilidade de pensamentos e visões de mundo muito diversos.

O narrador também destaca elementos da gastronomia chinesa (arroz) e a porcelana, o ópio, o papel, a peça de seda, o dragão, a bússola, o bambu, ao Exército de Terracota, além de um breve comentário sobre a pronúncia da letra R que o migrante chinês não conseguia dizê-la, trocando-a pela letra L.

Além do aspecto cultural abordado na literatura, outro dos vários elementos que incidem sobre a cultura chinesa no Brasil tem a ver com a cidade de Queimados, no Estado do Rio de Janeiro. Trata-se da infelicidade de um grupo de migrantes chineses que morreram de malária e outras doenças tropicais e depois tiveram seus cadáveres queimados, conforme aspectos da cultura chinesa. Vivia-se naquele momento um rápido desenvolvimento da segunda onda de chineses no Brasil, de acordo com Cheng-Shang (2021), eram migrantes que vieram contratados para o trabalho em construções de rodovias e ferrovias interestaduais (cf. seção 2).

De acordo com as informações sobre a cidade de Queimados na página da Prefeitura: Com a expansão da economia cafeeira,

em meados do século XVIII, foi construída a Estrada de Ferro D. Pedro II, trazendo mais prosperidade à região. O projeto inicial desta ferrovia previa a extensão dos trilhos até a Freguesia de Nossa Senhora de Belém e Menino Deus, atual Jacutinga, que chegou a construir um prédio para sediar a estação. Porém, milhares de operários chineses, construtores da estrada, foram vítimas de Malária e por epidemias de cólera, que arrasou toda a Colônia, em 1855. Como a morte dos operários chineses iria retardar o prosseguimento das obras da via férrea, rapidamente foi construída a Estação de Queimados [...]. Segundo a história, a origem do nome do município deve-se a este acontecimento, uma vez que os chineses tinham por costume queimar os seus mortos. Este costume criou entre os populares, que tinham que passar pelo local onde os corpos haviam sido queimados, a seguinte forma de indicar o caminho: “vou pela estrada dos queimados”, o que acabou por nomear o local. (Prefeitura de Queimados, s/d).

Assim, a lembrança e homenagem da cidade de Queimados aos migrantes chineses retrata um período em que a mobilidade chinesa para a América Latina começava a crescer e se relacionava diretamente com uma fase da construção de estradas e ferrovias no Brasil e, portanto, mais conexão entre as comunidades brasileiras da época, incluindo os migrantes chineses.

Nesta seção, procurei demonstrar brevemente alguns dos elementos da realidade brasileira que tem relação direta com as migrações chinesas no país. Na próxima seção abordarei o histórico das migrações chinesas para o Brasil.

2. As migrações chinesas ao Brasil: um breve panorama

Para esta seção me baseei nas pesquisas de Cheng-Shang (2018, 2021). De acordo com o autor (2018), há muita dificuldade de se encontrar dados históricos sobre a diáspora chinesa no Brasil. Conforme o autor: No geral, seja no continente ou em Taiwan, o estudo do chinês no exterior no Brasil não é sistemático. [...] Os jornais abrangem aspectos econômicos, políticos, culturais, sociais, de notícias e outros aspectos, mas a pesquisa é relativamente dispersa, a maioria das quais é informativa. Há uma falta

de análise ou pesquisa especializada, aprofundada, sistemática, e ainda há muitas lacunas acadêmicas. A maioria dos escritos que eu posso encontrar é notícias sobre chineses no exterior que vivem no Brasil e visitas entre os líderes da China e Paquistão, relações econômicas e comerciais entre os dois países, e assim por diante. Muitos dos relatórios são ensaios, viagens, conversas sentimentais diversas, ou narrativas diretas, ou misturadas com opiniões pessoais [...]. Um trabalho descritivo. (Cheng-Shang, 2018, p. 34)³.

3) Tradução minha do trecho:

“总体来看,无论是大陆还是台湾,有关巴西华侨华人研究基本上还缺乏系统性。虽然目前发表的论文涉及经济、政治、文化、社团、新闻传媒等多方面内容,但研究较为零散,大多数是资料性的介绍,缺乏专门、深入、系统的分析或研究,还存在很多学术空白。笔者能查到的大部分著述是关于旅居巴西的华侨的新闻报道、中巴两国领导人互访、两国经贸关系,等等。很多报道为随笔、游记、感想杂谈,或平铺直叙,或夹杂个人的看法和意见,均为撰稿人对华侨问题的兴趣所致,是一种描述性的作品”。Cheng-Shang (2018, p. 34).

Os pilares da pesquisa realizada pelo autor são as organizações diaspóricas chinesas, as escolas chinesas e a mídia chinesa no Brasil. Cheng-Shang (2021) destaca, em um primeiro momento, que a migração chinesa para o Brasil teve início em 1809, quando Miguel José de Arriaga, político e ouvidor geral de Macau, enviou presentes a Dom João VI como dinheiro, plantas, árvores, especiarias que tinham grande valor. Enviaram, então, o navio *Ulisses* para transportar os produtos e, também, os primeiros migrantes chineses. Era o nascimento do “Projeto do Chá”.

Entre 1812 e 1815, 200 a 400 chineses chegaram ao Brasil para trabalhar no Jardim Botânico do Rio de Janeiro e na Fazenda Real, na plantação de chá. Além disso, 140 migrantes tinham a função de trabalhar no arsenal da marinha. Entre 1810 e 1850 aconteceu a primeira onda de migração, oriunda especialmente da região de Cantão e que veio para trabalhar na lavoura de chá e era composta de carpinteiros e pedreiros também. Contudo, a produção do chá não foi tão próspera porque a produção era cara. A indústria inglesa do chá monopolizava o chá em nível europeu e só havia mercado interno e pequeno no Brasil. Além disso, o chá encontrava travas com o café brasileiro entre 1830 e 1840.

Já em 1843, com o fim da escravidão por parte dos ingleses, houve substituição dos tipos de escravizado (do africano por outros migrantes como os chineses). Em 1850, o governo brasileiro incluiu os chineses como um tipo de substituição de trabalho braçal. A Companhia de Imigração Chinesa passa a atrair chineses para substituir os escravos africanos. Segundo o autor Cheng-Shang (2021), em 1855, Manuel de Almeida Cardoso da Companhia Chinesa de Imigração enviou 303 chineses para o Rio de Janeiro, subsidiado pelo governo brasileiro. Não funcionou, pois os chineses não se adaptaram à comida, ao tratamento como escravos, houve fugas e doenças.

Entre 1856 e 1890 houve a segunda onda, composta por 368 pessoas. Eram ambulantes e, também, trabalhavam na agricultura, no artesanato, alguns eram carpinteiros e outros trabalhavam nas obras públicas. Houve um novo modelo de contratação como por exemplo para construção de estradas como a Rio de Janeiro-Vitória e a ferrovia Dom Pedro II. Porém, os documentos sobre a migração chinesa daquela época não foram bem documentados. Estima-se que tenham morrido cinco mil chineses de doenças. E é nesse período que ocorreu o incidente em Queimados, tratado na seção 1.

A terceira onda, de 2.000 migrantes de forma voluntária, aconteceu entre 1900 e 1930 e houve um incentivo às migrações pelo lado brasileiro, mas também devido ao cenário turbulento na China. Em 1945, chegaram 800 chineses, mas o número foi diminuindo até a chegada de refugiados comunistas provenientes de Hong Kong em 1949. Em 1955, a população chinesa no Brasil era de 43.000 pessoas. Uma dessas pessoas poderia ter sido Yao Tsing-Lao, migrante chinês tratado no texto Orientação de Guimarães Rosa e discutido na seção 1.

Entre 1960 e 1970 chegaram outros migrantes chineses que viviam na Indonésia e outros em Moçambique que pediram refúgio ao Brasil devido à Revolução de 1975. Chegaram grupos de famílias a Curitiba.

A quarta onda se deu em 1978 com a abertura da China. De 1998 a 2014 aconteceu o pico da migração chinesa para o Brasil. E em 2020 houve queda do número devido à pandemia de Covid-19.

Segundo Cheng-Shang (2021), atualmente há 250.000 chineses e descendentes no Brasil (são estimativas). São Paulo concentra a maior parte, com 65% dessa população. O Rio de Janeiro é o segundo com 12%, Curitiba 5% e em Minas Gerais, 5%. O maior grupo linguístico é o da região de Cantão e fala cantonês, são aproximadamente 100.000 migrantes que trabalham, em sua maioria, nas pastelarias espalhadas pelo Brasil. Da província de Zhejiang constam 80 mil pessoas, a maioria trabalha com importação e exportação no Brás, na Feira da Madrugada e na Rua 25 de Março. De Fujian vieram aproximadamente 10.000 migrantes e é a terceira maior comunidade e, também, trabalha no comércio, em *box* de galerias de shoppings populares. A migração

de Taiwan se deu a partir de 1960 e até 1980 cresceu, mas como a economia de Taiwan melhorou desde os anos 90, o número de migrantes deixou de crescer no Brasil.

A partir de 1950, padres católicos chineses chegaram ao Brasil, em especial a São Paulo. Formaram cursos de línguas e culturas chinesas com o fim de manter a cultura, divulgá-la entre os descendentes chineses, promover intercâmbios entre chineses e brasileiros. Naquele momento os problemas eram a falta de financiamento e a falta de professores. De fato, até hoje só existe uma graduação em Letras Chinesas em todo o Brasil para formar professores dessa língua.

A partir dos anos 2000 surgem o mercado do idioma mandarim e as escolas chinesas, algumas com financiamento de empresas chinesas e contribuição do governo com professores, intercâmbio, compatibilidade dos currículos etc. Em 2021, foi inaugurada a Escola Chinesa Internacional no Rio de Janeiro.

As migrações chinesas para o Brasil aumentaram por diversos motivos na última década, seja por crescimento no intercâmbio comercial entre o Brasil e a China, como o caso dos BRICS, atraindo empresários e políticos, acadêmicos e outros profissionais para o Brasil e brasileiros para a China. Contudo, há migrantes forçados de origem chinesa reconhecidos no Brasil e que também são parte da comunidade chinesa no país. Dados relativos a essa situação serão descritos na próxima seção.

3. Números do refúgio chinês no Brasil

Após descrever brevemente a linha do tempo das migrações chinesas ao Brasil, realizei um alinhamento com a última parte discutida, ou seja, o refúgio para apresentar alguns dados relativos à migração chinesa no Brasil. Para isso, recorri às informações e estatísticas das edições do Refúgio em Números do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra).

Na segunda edição do Refúgio em Números, que apresentou dados até 2016, a nacionalidade chinesa foi a oitava que mais solicitou refúgio com 322 pedidos de apreciação de casos, corres-

pondendo a 3% do total. Os países que mais solicitaram foram: Venezuela (3.375), Cuba (1.370), Angola (1.353), Haiti (646), Síria (391), República Democrática do Congo (382), Nigéria (326) e China (322).

Já na terceira edição, com dados de 2017, as nacionalidades que mais solicitaram refúgio foram: Venezuela (17.865), Cuba (2.373), Haiti (2.362), Angola (2.036) e China (1.462). Desta vez, a China ocupou o quinto lugar no total dos pedidos, 4% do total (1 % a mais que no ano anterior), ficando inclusive à frente da Síria (sexto lugar) (823), que naquela altura era a nacionalidade que tinha mais refugiados reconhecidos, 39% do total. Até 2017, a nacionalidade chinesa não aparece entre as que mais têm refugiados reconhecidos. A Síria foi a primeira naquele ano.

Vale a pena destacar que, pelo princípio do *non-refoulement*, qualquer pessoa pode solicitar refúgio. Entretanto, cada caso será apreciado e haverá a decisão, no caso do Brasil, conforme as leis 9.474 de 1997, a Lei de Migração em vigor, a 13.445 de 2017, bem como outros dispositivos que o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) julgar necessário.

Na quarta edição do Refúgio em Números, com dados até 2018, a Síria permanecia com o maior número de refugiados reconhecidos (51% do total). Naquele ano, o maior número de solicitantes era dos seguintes países: Venezuela (61.681), Haiti (7.030), Cuba (2.749) e China (1.450). A China sobe para a quarta posição com mais pedidos solicitados, comparando com o ano anterior, o número de solicitações é parecido (1.462 e 1.450), porém corresponde, em 2018, a 2% do total, portanto, menor número no geral total. O CONARE determinou que 3.949 processos fossem extintos e 123 deles eram de migrantes de nacionalidade chinesa. Também foram arquivados 2.165 casos, sendo 191 de chineses. Até 2018, a China correspondia a 2% da solicitação total de refúgio no Brasil. Nesse ano, a China não aparecia entre as nacionalidades com mais pedidos de refúgio reconhecido.

No que diz respeito à quinta edição da publicação, com dados de 2019, as nacionalidades que mais solicitaram refúgio foram: Venezuela (53.713), Haiti (16.610), Cuba (3.999) e China (1.486). Isso significa proximidade com o número de pedidos dos anos anteriores por parte da comunidade chinesa, 1,8%. Do total, 929 são homens e 557 mulheres. O CONARE apreciou 130

pedidos, sendo 59 arquivados. Em 2018, 230 chineses emitiram carteira de trabalho e previdência social. De 2011 a 2019 constam nove reconhecidos como refugiados, dois por questões religiosas, dois por seu grupo social e os outros não foram especificados.

No Refúgio em Números 6, com dados de 2020, apresentou os seguintes dados sobre as nacionalidades que mais solicitaram refúgio: Venezuela (17.385), Haiti (6.613), Cuba (1.347) e China (568). Devido à pandemia o número de solicitações caiu, mas ainda assim, a China ocupa o quarto lugar. Continuou sendo 2% do total, também mantendo o número de 64,6% homens e 35,4 % mulheres. A maioria tem entre 15 e 39 anos (432 pessoas). Das 568 solicitações, apenas 57 foram apreciadas, não constando número de deferidos, indeferidos e extintos dessa nacionalidade ou que se enquadram em “outros”. Destes pedidos, 22 foram arquivados.

Em linhas gerais, de 2011 a 2020, a China se manteve na 4ª posição com 5.437 pedidos, sendo 2% do total, com aumento do número em 2017, 2018 e 2019.

Segundo a pesquisa realizada no dia 10 de abril de 2022, na Plataforma Interativa de Decisões sobre a determinação da condição de refugiado no Brasil, de janeiro de 2016 até dezembro de 2021, 394 decisões foram tomadas para migrantes chineses. Destas, 370 foram em São Paulo. Os principais motivos foram incluídos nos eixos: grupo social (11 casos) e religião (7 casos). Em sua maioria é formada por homens (289) e mulheres (105). No que diz respeito à faixa etária, a maioria (275) está entre 30 e 59 anos, e na sequência estão 113 pessoas entre 18 e 29 anos. O total de reconhecidos é de 23 (5,8%), indeferidos (28 casos, 7,1%), perda (1 caso, 0,3%), outros casos encerrados (342 casos, 86,8%). Como se pode notar o número de casos encerrados é bastante expressivo, e também há uma lentidão para se apreciar as solicitações.

Após apresentar os dados relativos ao refúgio chinês no Brasil, destacarei na próxima seção o Português como Língua de Acolhimento (PLAc), uma alternativa socioeducativa para a integração principalmente de migrantes forçados.

4. O Português como Língua de Acolhimento (PLAc)

O Português como Língua de Acolhimento (PLAc) é fruto da ampliação que a língua portuguesa passou a ocupar no cenário transnacional (Zoppi-Fontana, 2009), principalmente a partir dos acontecimentos históricos como o 11 de Setembro de 2001, as guerras e invasões ao longo das últimas duas décadas. Os novos contornos que os fluxos migratórios foram ganhando e as necessidades de comunicação e intercâmbio linguístico-cultural impuseram à língua portuguesa outras demandas. Assim, nasce um novo contexto sócio-educativo em atenção à necessidade de aprendizagem da língua majoritária do nosso país por parte de migrantes em vulnerabilidade.

O PLAc tem caráter pluricêntrico e é um exemplo da etapa da internacionalização e posicionamento geopolítico da língua portuguesa, isto é “o período instaurado a partir das novas relações de poder e das novas inserções internacionais dos países de língua portuguesa na economia mundial” (Oliveira, 2013, p. 53).

Dessa forma, as instituições de pesquisa começaram a investigar um fenômeno social que precisava ser agenciado, com características das migrações Sul-Sul e foco no multilinguismo.

Hoje o PLAc é visto como uma circunstância sociológica e que tem algumas características como: (i) ser um lugar de ressignificações sobre o ensino da língua na perspectiva do acolhimento, baseada na consciência intercultural de todos os envolvidos que abarca questões que vão além de habilidades linguísticas e discursivas. (ii) as especificidades alcançam questões discriminatórias, psicossociais, emancipação e ocupação de outros lugares de enunciação; (iii) trata-se de uma perspectiva inovadora que assiste demandas não atendidas pelo Estado; (iv) “[...] ensinante e aprendente cooperam e aprendem juntos (...) e integram-se pelo bem-estar e pela confiança” (Grosso, 2010, p. 71); (v) o PLAc tem sido a forma/meio mais acessível que os migrantes têm disponível para gerir suas relações com a sociedade da qual agora fazem parte; (vi) o PLAc é contra a ideia de encarar o cenário migratório e os migrantes como problemas ou da “forma patológica de inclusão” (Silva; Costa, 2020, p. 136) (Bauman, 2017), afinal

o problema não é a migração em si, mas sim as condições de desigualdade sob as quais muitas das migrações Sul-Norte se realizam (Castles, 2010).

Após comentar brevemente algumas especificidades do PLAc, abordarei alguns resultados encontrados em pesquisas prévias realizadas por mim, sobre o tema (Costa, 2019, 2022), também por análise de dados em materiais de eventos e produções do PLAc, além de uma pergunta feita a profissionais - professores e coordenadores - de cursos de PLAc pelo Brasil.

Em minha tese de doutorado defendida recentemente (Costa, 2022) apresentei como produto a Compilação das Produções de PLAc. Trata-se de uma organização em tabelas com centenas de pesquisas em PLAc elencadas por grupos: teses, dissertações, artigos, materiais didáticos. Após ler as teses, as dissertações e parte significativa dos artigos, observei que parece não haver pesquisas desenvolvidas sobre os migrantes chineses no âmbito do PLAc.

Além disso, resgatei elementos da minha empiria com migrantes chineses em São Paulo em 2010 e 2011 e tentei explorar o campo do ensino e aprendizagem de português por parte de migrantes chineses no Brasil, com foco nos migrantes em condição de refúgio. No caderno de resumo do evento anual da Sociedade Internacional de Português Língua Estrangeira (SIPLÉ) em 2020, não encontrei referências a migrantes chineses. Em contato com profissionais brasileiros (professores de português para falantes de outras línguas) que trabalham ou trabalharam com a comunidade chinesa em São Paulo, principalmente a comunidade que vive na região central, eles disseram desconhecer abordagens ou métodos específicos para se trabalhar com chineses em condição de refúgio. De fato, afirmam que em geral os seus alunos de origem chinesa não podem ser considerados em condição de vulnerabilidade, pois tem uma rede forte, em muitas ocasiões com um emprego em loja garantido, aumentando sua participação por meio da abertura de igrejas evangélicas.

Refleti sobre a minha experiência com a comunidade chinesa. Em um primeiro momento (2010-2011), trabalhei com engenheiros e na minha segunda experiência, já no trabalho realizado no âmbito do PLAc, em 2016 e 2017, tive uma aluna chinesa, que foi a única dessa nacionalidade entre os 50 alunos, em sua maioria homens de Bangladesh e do Oriente Médio. Já em minha

experiência no projeto de PLAc em Belo Horizonte, tivemos dois chineses que frequentaram o curso. Não estavam em condição de refúgio, mas o projeto acolhia migrantes independente de seu estatuto migratório.

Ainda sobre pesquisas em repositórios, encontrei a dissertação de Campelo (2021), que aborda o PLAc na perspectiva de um curso de extensão na Universidade Federal do Piauí e que contém menções à comunidade chinesa na cidade. A autora destaca a sua motivação em realizar a pesquisa após observar a comunidade chinesa na capital do estado, Teresina e refletir sobre como se comunicavam em português com a clientela e como propiciar cursos de português para a comunidade chinesa para que possam melhorar as relações socioeconômicas entre os envolvidos.

Em pesquisa realizada por mim com professores e coordenadores de cursos de PLAc no Brasil, constatei que os chineses não estão presentes nos cursos de PLAc pelo Brasil. Entrei em contato por mensagem de voz com nove professores e coordenadores de cursos de PLAc de Goiás, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Roraima e perguntei-lhes se haviam tido alunos chineses em seus cursos e como foi essa experiência. Todos responderam que nunca tiveram alunos de origem chinesa em seus cursos.

Diante desses fatos e ao cruzá-los com a incidência de solicitação de refúgio por parte da comunidade chinesa analisado na seção anterior, surge a inquietação da razão de esses migrantes não frequentarem os cursos de PLAc, uma vez que há espaço de acolhimento e sem dúvida haveria uma contribuição por parte desta comunidade aos projetos existentes. Assim, sugerem-se mais pesquisas para observar o perfil dos migrantes chineses em condição de refúgio no Brasil, conforme brevemente descrito na seção 3, e, também sobre possíveis motivos da não procura por cursos de PLAc por parte dessa comunidade. Essas pesquisas podem agregar conhecimento para elaborar um referencial teórico-metodológico pensado para essa comunidade e contribuir para uma aproximação entre brasileiros e chineses.

Para (não) concluir

A partir de um olhar empírico e com base na prática profissional com a comunidade chinesa no Brasil, relacionado com as teorias do PLAc no âmbito das migrações forçadas, procurei evidenciar

as relações sino-brasileiras desde o ponto de vista cultural, e também dos percursos migratórios de chineses no Brasil.

Foi possível observar que as relações entre a China e o Brasil não são recentes. Ao contrário, são seculares e, nessa linha do tempo, houve diversas ondas de migração da China para o Brasil, algumas com projetos migratórios estabelecidos com antecedência à viagem. Porém, para outros grupos, a motivação para migrar foi a perseguição, o preconceito, o racismo, como pôde ser evidenciado nas seções 2 e 3. A pesquisa de Araújo (2015) também aborda, entre outros fatores, a perseguição política como principal motivo para que migrantes chineses viessem a solicitar refúgio no Brasil.

Além disso, é notório o número de solicitações de refúgio no Brasil por parte da comunidade chinesa. Contudo, há escassa informação sobre as características desses migrantes, bem como a sua presença em cursos de PLAc.

Esta pesquisa contribui para a abertura e outras possibilidades de investigação nas Ciências Sociais e Humanas, e, no caso específico em questão, das relações sino-brasileiras que envolvem os Estudos de Linguagens e os Estudos Migratórios.

Para finalizar, faz-se imperativo observar o fenômeno migratório de forma complexa, respeitando as subjetividades de cada migrante e de suas culturas. No caso do Brasil, urge uma maior produção acadêmica que tente interpretar, com teoria e prática, aspectos das relações entre os dois países para dinamizar o conhecimento sobre a China no país, além de promover intercâmbio entre todos de forma a favorecer instâncias de compreensão e integração.

Referências

- Araújo, M. (2015). Chineses no Rio de Janeiro: o século XX e a migração em massa. *Revista Encontros*. ano 13(25). <https://www.cp2.g12.br/ojs/index.php/encontros/article/view/660>.
- Bauman, Z. (2017). *Estranhos à nossa porta*. Rio de Janeiro: Editora Zahar.
- Brasil. (2018) Lei de Imigração. Nº 13.445/2017. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm.
- Brasil. (1997) Lei do Refúgio. Nº 9.474. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm.

- Campelo, M. L. B. (2021). *Português língua de acolhimento: impactos de um curso de extensão para a comunidade externa na Universidade Federal do Piauí*. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada Universidade de Brasília). <https://repositorio.unb.br/handle/10482/41485>.
- Campos, G. B. (2015). *Dois séculos de imigração no Brasil. A construção da imagem e papel social dos estrangeiros pela imprensa entre 1808 e 2015*. 2015. Tese (Doutorado em Comunicação, Escola de Comunicação, da Universidade Federal de Rio de Janeiro) Rio de Janeiro, 2015. http://midiacidade.org/img/tese_final_GBC_final.pdf.
- Castles, S. (2010). Entendendo a migração global. Uma perspectiva desde a transformação social. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. ano 18(35), 11-43. Brasília: Centro Scalabrino de Estudos Migratórios. <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/227#:~:text=Um%20marco%20conceitual%20do%20estudo,contexto%20de%20acelerada%20transforma%C3%A7%C3%A3o%20global>.
- Charleaux, Lupa. (2020). O que realmente significa ‘Xing Ling’? In: *Tecmundo*. <https://www.tecmundo.com.br/mercado/154349-realmente-significa-xing-ling.htm>.
- Cheng-Shang, S. (2018). Studies on Chinese Migrants in Brazil: Literatura Review and Population Statistics. *Journal of Overseas Chinese History Studies*. (1), 30-40, mar., Nanyang: Chinese Heritage Centre, 2018. https://www.academia.edu/38591466/Studies_on_Chinese_Migrants_in_Brazil_Literature_Review_and_Population_Statistics.
- _____ (2021). Imigração chinesa no Brasil. Revista Momento China. Universidade de São Paulo. <https://www.youtube.com/watch?v=xVqydgQ9LsA&list=PLuuDO2WudV5ICLU2mhuCAmAeElO3EZqN>.
- Costa, E. J. (2019). *Português Língua de Acolhimento no caso de refugiados sírios em São Paulo: análise de narrativas orais autênticas*. 2019. Dissertação (Mestrado em Português como Língua Não-Materna) – Departamento de Humanidades, Universidade Aberta de Portugal. Lisboa.
- _____ (2022). Percursos migratórios de apátridas no Brasil: o papel do desenvolvimento na obtenção da nacionalidade.

de brasileira. Tese (Doutorado em Estudos de Linguagens)
- Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
(CEFET-MG).

Ferreira, L. C.; Flister, C.; Morosini, C. (2017). The representation of refuge and migration in the online media in Brazil and abroad: a Cognitive Linguistics analysis. *Signo*, Santa Cruz do Sul, 42(75), 59-66, 2017. <http://dx.doi.org/10.17058/signo.v42i75.11217>.

Foucault, M. (2013). *Ditos e Escritos II - Arqueologia Das Ciências e História Dos Sistemas de Pensamento*. Organização e seleção de textos Manoel Barros da Motta; tradução Elisa Monteiro. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

Grosso, M. (2010). Língua de acolhimento, língua de integração. *Horizontes de Linguística Aplicada*, 9(2), 61-77.

Hall, S. (2003). *A Identidade Cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A Editora.

Jabbour, E., Gabriele, A. (2021). *China: O socialismo do século XXI*. São Paulo: Editora Boitempo.

Observatório das Migrações Internacionais. *Refúgio em Números*. <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes>.

Oliveira, G. M. (2013). Um atlântico ampliado: o português nas políticas linguísticas do século XXI. In LOPES, Luiz P. M. (Org.), *O Português no século XXI* (pp. 53-73). São Paulo: Parábola.

Prefeitura do Município de Queimados. *A cidade: origem do nome de Queimados*. <https://www.queimados.rj.gov.br/municipio>. (s/d).

Rosa, J. G. (1967). Orientação. In *Tutaméia (terceiras estórias)* (pp. 160-163). Rio de Janeiro: Ediouro Publicações, 2009.

Silva, Flávia, C; Costa, E. J. (2020). O ensino de Português como Língua de Acolhimento (PLAC) na linha do tempo dos estudos sobre o Português Língua Estrangeira (PLE) no Brasil. *Revista Horizonte de Linguística Aplicada*, 19(1), Universidade Brasília. Brasília, 2020. <https://periodicos.unb.br/index.php/horizontesla/article/view/24117>.

Sociedade Internacional de Português Língua Estrangeira (SI-
PLE). *Simpósio online*, 2020. https://assiple.org/?page_id=4025.

Taño, R.; Costa, E. J. (2017). Ensino de português como Língua de Acolhimento a imigrantes e refugiados em São Paulo, *Revista CBTecLE*, 1(2), 75-97. São Paulo. <https://revista.cbtecle.com.br/index.php/CBTecLE/article/view/66>.

Zoppi-Fontana, M. G. (2006). *O português do Brasil como língua transnacional*. Campinas: Editora RG.

Artículos Libres

Cablebús L1 Indios Verdes-Cuautepec, Ciudad de México.

Políticas de infraestructura y promesa de movilidad para la ciudadanía

Mireya Morales Peña

Universidad de Barcelona

moralessmireya@hotmail.com

*Cablebus L1 Indios Verdes-Cuautepec, Mexico City.
Infrastructure policies and the promise of mobility
for citizenship.*

Recibido: 2 de mayo de 2023

Aceptado: 15 de junio de 2023

Resumen

Uno de los principales retos de la movilidad en la Ciudad de México, ha sido la integración de los distintos medios de transporte y la necesidad de crear nuevas y eficientes infraestructuras para el traslado de más de 99 millones de personas mensualmente, a través del transporte público. Sin embargo, la inversión en nuevas redes, representa costos elevados cuando se establecen en zonas alejadas y de difícil acceso en las periferias de la ciudad, como Cuautepec. Al ser un asunto de gobierno, las políticas suelen centrarse en la mejora de los sistemas existentes, en consecuencia, la construcción de infraestructuras suele ser vistas como un instrumento político. En este sentido, a través del establecimiento de Cablebús L1 desde la perspectiva de la antropología de las infraestructuras, es posible comprender y explicar la forma en que un plan se constituye en promesa y dentro de esta, la infraestructura como proyección. Esta puede o es utilizada para representar el poder el Estado ante sus ciudadanos, pero a su vez posibilita distintas confrontaciones sociales que de otra manera tienen lugar por el objeto construido.

Palabras clave

Antropología de las Infraestructuras, Políticas de Movilidad, Cablebús, Ciudadanía.

Abstract

One of the main challenges of mobility in Mexico City has been the integration of different modes of transport and the need to create new and efficient infrastructure for the movement of more than 99 million people per month by public transport. However, investment in new networks represents high costs when they are established in remote and difficult to access areas on the outskirts of the city, such as Cuauhtémoc. As a matter of government, policies tend to focus on the improvement of existing systems, consequently, the construction of infrastructure is often seen as a political instrument. In this sense, through the establishment of Cablebus L1 from the perspective of the anthropology of infrastructures, it is possible to understand and explain the way in which a plan is constituted as a promise and within this, infrastructure as a projection. This can or is used to represent the power of the state to its citizens, but at the same time it enables different social confrontations that would otherwise take place because of the constructed object.

Keywords

Anthropology of Infrastructures, Mobility Policies, Cablebus, Citizenship.

Introducción

Las problemáticas relacionadas con las infraestructuras (proyecto, construcción, gestión y mantenimiento) están implicadas en la relación de los gobiernos con sus ciudadanos. Esto lo podemos encontrar en cualquier ciudad Latinoamericana con características similares a las de la Ciudad de México; lugares densamente poblados, gobiernos altamente centralizados y recursos mal gestionados. La desigualdad en la distribución de los servicios y encarecimiento de las viviendas al interior de la urbe, históricamente ha propiciado una expansión urbana hacia la periferia que se

traduce en una mayor demanda de transporte y agilización de los traslados. En este mismo sentido, las infraestructuras enfocadas a la movilidad, han sido observadas como un tema de distribución inequitativa en la ciudad, en tanto objeto que facilita el flujo e intercambio. Además, que influyen en la valorización del suelo, se convierten en un asunto de acceso, de inclusión o exclusión.

1) Miles de millones de viajes.

Nosotros para el análisis político y social, tomamos la Encuesta de Movilidad de 2017, la cual indica que, en un solo día entre semana se realizaron 34.56 millones de viajes dentro de la Zona Metropolitana de Ciudad de México, de los cuales 15.57 millones se hicieron a través de algún modo de transporte público como microbuses o combis (11.54 mmdv¹), metro (4.47 mmdv), metrobús o mexibús (1.11 mmdv), autobús suburbano (0.91 mmdv), autobuses de la Red de Transportes de Pasajeros (RTP o M1) (0.41 mmdv) y/o mototaxi (0.2 mmdv) (INEGI, 2017). Por ello, la promesa de una movilidad integrada no únicamente considera los medios que la posibiliten, sino las redes que permiten su conexión, un tejido interno y externo que vincula personas y lugares a distintas escalas.

Este trabajo presenta un análisis del primer Cablebús de la Ciudad de México, desde la perspectiva de la antropología de las infraestructuras. Su papel en la transformación y las relaciones que se construyen en torno a este sistema de transporte. La investigación pretende responder, si el Cablebús Línea 1 es una infraestructura que surge de una política de gobierno enfocada a la movilidad o un instrumento político que promete movilidad. Para ello, se realizó una revisión documental de los Planes y Programas rectores, sobre los cuales se “justifica” la obra, como parte de las estrategias de un proyecto de ciudad, esto se complementó con trabajo de campo, efectuado desde junio de 2019 hasta julio de 2021. Asimismo, se dio seguimiento a las noticias y eventos realizados en torno a su construcción y su puesta en operación, asimismo, se hicieron entrevistas a vecinos usuarios del Cablebús, con el objetivo de considerar su opinión respecto al establecimiento de este sistema de transporte.

Marco Teórico

Analizar el Cablebús L1 desde la antropología de las infraestructuras, no es hacerlo únicamente desde una perspectiva que ahon-

de sobre su distribución o acceso, sino de las relaciones sociales que giran en torno a ella. Significa, interpretar tanto los discursos que la amparan y la justifican, como las relaciones políticas sobre las cuales se crea, al tiempo que se descubren las consecuencias en la vida de las personas y en los lugares donde se edifican.

Desde este punto de vista, se le interpreta como un concepto relacional entre las prácticas organizadas y los efectos que se producen en su interior y exterior a través de las distintas mediaciones, desde su concepción hasta la puesta en operación. (Star, 1999). La relación de las infraestructuras con otras redes, también es ideológica, con aspectos económicos, sociales y sobre todo políticos. En su construcción, la evaluación constante de la calidad y resistencia de los materiales; y en las etapas de operación y mantenimiento dan cuenta de las eventualidades recurrentes, incidentes y accidentes que requieren constante monitoreo para prevenir sucesos que pueden afectar su integridad o en todo caso, dirigir su reparación (Barry, 2001).

Al mismo tiempo se considera que, el acceso a los sistemas infraestructurales como un reto para mantener y transformar las relaciones entre las personas y las cosas. Esto desempeña un papel importante, sobre todo, cuando la responsabilidad ante la falla, suele recaer en el Estado o en las empresas, convirtiéndolas fácilmente en motivos de críticas sobre la legitimidad de los organismos estatales, en primer término. Posteriormente, se pone en entredicho aspectos como la capacidad técnica, científica y calidad de los materiales con los que se elabora la obra, así como los intereses políticos y económicos que influyeron en su diseño y desarrollo. “El fracaso de las infraestructuras se convierte en un signo no del fracaso del Estado, sino de los poderes y la vivacidad de los conjuntos que, de otro modo, no se reconocerían” (Barry, 2001, p.994).

Su aprovisionamiento diferencial, la calidad, el tipo de infraestructuras, su ausencia o presencia, hace rebatir su sentido político y quebrantar los discursos relacionados con el desarrollo tecnológico y crecimiento económico. Las inversiones gubernamentales y privadas, promovidas bajo la consigna de generación de fuentes de empleo, acceso a mercados, acumulación de capital, conectividad y mejores condiciones de vida, en contradicción con el abandono, falla, deterioro e ineficacia, suele revelar las frágiles y

violentas relaciones entre las cosas, las personas y las instituciones que las gobiernan o abastecen.

En relación con la promesa de modernidad y progreso a través del estudio de las infraestructuras, se proporciona un marco para repensar lo político y su actuación como una tecnología en el marco de los gobiernos neoliberales (Knox, 2017; Appel, Anand, y Gupta, 2015; Abram y Weszkalnys, 2013). A través de ellas, se ha promovido la idea de libertad e inclusión; por ello, son vistos como estimulantes para generar, lo que Larkin (2013) denomina como “compromisos afectivos”, es decir, algunas de las infraestructuras resultan ser tan novedosas en el sitio donde se establecen, que generan asombro y deseo, estimulan la fascinación y la imaginación de espacios sin obstáculos y cercanos por su extrañeza.

Muchos de estos proyectos suelen ser la copia de infraestructuras producidas en otras ciudades en otros contextos que, cuando son importados, pasan a significar una inserción en la modernidad contemporánea y son interpretados desde el paradigma visual y conceptual de lo que significa ser moderno. La apertura de nuevos espacios mercantiles y la libre circulación de bienes, ideas y personas, es alimentada con una idea de progreso y modernización de la sociedad; al tiempo que se lleva una transformación de las comunicaciones, cambia la geografía de la economía-mundo y con ello, la noción misma de la cultura cosmopolita (Mattelart, 1995).

Generalmente, la construcción, mantenimiento y operación de estas obras, están a cargo del Estado. Más allá de ser grandes inversiones de capital con tasas de rotación lentas, significan la negociación y concreción de contratos multimillonarios entre empresas constructoras/operativas y gobierno, intereses entre quienes venden el proyecto y el resultado de una práctica tecnocientífica acumulada que se escuda con la ejecución de proyectos similares alrededor del mundo. De manera discursiva, se ofrece un proyecto innovador, por lo que suele primar la forma sobre la función, más allá de la evaluación de saber si la infraestructura construida era la necesaria o incluso la mejor opción tecnológica a una problemática urbana subyacente. Para quienes la infraestructura irrumpe en su cotidianeidad, saca a relucir otra serie de conflictos que antes no hubiesen surgido, ni siquiera planteado actuando como excusa para visibilizar contradicciones. En síntesis, las infraestructuras

como materiales dispuestos con una función, son redes que forman parte de otras redes. De acuerdo con Larkin (2013):

Las infraestructuras son redes construidas que facilitan el flujo de bienes, personas o ideas y permiten su intercambio en el espacio. Como formas físicas, configuran la naturaleza de una red, la velocidad y la dirección de su movimiento, sus temporalidades y su vulnerabilidad a las averías. Constituyen la arquitectura de la circulación, proporcionando literalmente la base de las sociedades modernas, y generan el ambiente de la vida cotidiana. (Larkin, 2013, p.328).

Esta definición engloba los elementos internos y externos presentados como un complejo sistema que se adapta con relación a las necesidades particulares de una zona, un ejercicio de traducción donde el rastreo de asociaciones ha sido productivo para la antropología. Conexiones que articulan casi todos los aspectos de la vida cotidiana y nos obligan a pensar el carácter cada vez más híbrido de las ciudades contemporáneas, donde los sistemas infraestructurales están mayormente conectados y son más dependientes.

La primera Línea de Cablebús en la Ciudad de México

El Cablebús Línea 1 Indios Verdes Cuauhtépec, se anunció por primera vez, como parte de las promesas de campaña de la Jefa de Gobierno; uno de los 93 puntos de su Plan de Trabajo dentro de su sexenio. Propuesta como solución de movilidad para disminuir los tiempos de traslado y maximizar la conectividad con otras redes de transporte, “al permitir superar barreras artificiales y naturales como son cerros y barrancas” (Secretaría de Movilidad, 2020a; p.17). El 07 de febrero de 2019 se lleva a cabo la presentación oficial del Proyecto mediante la conferencia conjunta con el Secretario de la Movilidad, Andrés Lajous Loaeza, transmitida a través de la televisión y redes sociales.

El proceso de adjudicación para la construcción del Cablebús L1, se dio a través de un concurso lanzado por el Gobierno de la Ciudad de México por medio de la Secretaría de Movilidad y el

Organismo Regulador del Transporte (ORT). En mayo de 2019, el gobierno solicita al Banco Interamericano de Desarrollo, un financiamiento de US\$500,000.00 para la Cooperación Técnica (CT) en la que se identifican las problemáticas de movilidad asociadas a la infraestructura para el transporte, en dicho informe respecto de los Teleféricos propuestos, dice lo siguiente:

Uno de los principales retos de la movilidad en la ciudad es el modo de transporte en la primera/última milla, sobre todo para la población de bajos ingresos que vive en la periferia de la ciudad. En la última década, diversas ciudades alrededor del mundo han construido redes de transporte público por cable, como complemento de los sistemas masivos de movilidad urbana. Además, este modo de transporte público busca mejorar la integración urbana, la accesibilidad, la seguridad y la calidad de vida, generando oportunidades de empleo para la población más vulnerable. (BID, 2019, p.3).

El objetivo de la solicitud de asistencia técnica incluye el análisis de la demanda para cuatro líneas de Cablebús, el análisis costo-beneficio de su implementación y otros por definir. En esta petición, el donante que proporcionó el financiamiento fue el Programa de Infraestructura Sostenible del Reino Unido (SIP). Dentro de los componentes que se abarcan en el presupuesto se adicionan: el Apoyo para la implementación de infraestructura de transporte público y para la renovación de flota de transporte concesionado (US\$300.000), Desarrollo de mecanismos para mejorar la seguridad vial y movilidad escolar (US\$75.000), Apoyo para la regulación e implementación de servicios de micromovilidad (US\$75.000) y Apoyo para la ejecución de la CT (US\$50.000) (BID, 2019).

También a través de la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, se solicita su apoyo para el proceso de licitación para la implementación del sistema de transporte público Cablebús Línea 1. No obstante, después de un complicado proceso de licitación se otorgó la construcción por adjudicación directa, a la empresa austriaca Doppelmayr en consorcio con la empresa mexicana GAMI Ingeniería e Instalaciones, con un costo de 2 mil 925 millones de pesos.

Después de poco más de dos años de construcción (12 septiembre de 2019 al 11 de julio de 2021), el Cablebús L1, se erige como un sistema de transporte que consiste en la implementación de tecnología de telecabina monocable de pinzas desembragables con capacidad máxima de 50,000 pasajeros/día (10 personas por cabina), una longitud de 9.2 kilómetros, 6 estaciones y una reducción de tiempo de traslado de hasta el 55%.

El trazo inicial de la línea, comienza en el Centro de Transferencia Modal (CETRAM) Indios Verdes donde convergen; la estación E1 Indios Verdes del Sistema de Transporte Colectivo-metro (STC-metro), dos líneas de metrobús, tres líneas del RTP, una línea de Mexibús (transporte público del Estado de México); así como distintas rutas concesionadas de microbuses que brindan servicio de pasajeros entre la Ciudad de México y los municipios conurbados del Estado de México. Inicialmente, se consideró que la estación E2 Ticomán estuviera al interior de las instalaciones de la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica Ticomán, perteneciente al Instituto Politécnico Nacional (IPN), sin embargo, en una consulta hecha a profesores y alumnos, dada a conocer por la prensa, manifestaron su inconformidad, logrando con ello su reubicación metros adelante.

ESIME Ticomán es de las escuelas más pequeñas del Politécnico, es por ello que disponer de terreno suficiente para ampliar las instalaciones es muy importante para la comunidad, dijeron a la jefa de gobierno, Claudia Sheinbaum, en una carta en la que aclararon que no se oponen al Cablebús, pero sí a la estación IPN. Profesores y estudiantes consultados mostraron su preocupación además de que se cambie el uso de suelo con tal de colocar la estación, de que ésta traiga mayores problemas de movilidad como bases de microbuses y taxis, comercio ambulante al exterior del plantel, asaltos e incluso invasión de la unidad. (Zamarrón, 2019).

La tercera estación E3 La Pastora, se ubicó en instalaciones de confinamiento de los autobuses del Sistema de Transporte (RTP), un lugar que actúa como nodo de distribución de los usuarios hacia otros sistemas de transporte que, tienen como destino colonias que se ubican a las faldas del Cerro del Chiquihuite. Dentro

del espacio designado para la ubicación de la cuarta estación E4 Campos Revolución, se localizaban instalaciones precarias para la práctica de fútbol y béisbol, aquí era posible observar pintas en contra de su construcción. En este caso, las manifestaciones no lograron su reubicación, por lo que, en las negociaciones con las ligas deportivas, se acordó su restablecimiento en el área libre restante, una vez que se concluyeran los trabajos.

Por su parte los miembros de la liga de fútbol y de béisbol de Campos Revolución se manifestaron en contra de la instalación de la estación del mismo nombre ya que esto, dijeron, los despojaría del único campo deportivo en la zona de Cuauhtémoc, operado durante décadas. “Estos campos tienen una historia de 90 años. Tenemos 105 equipos que participan toda la semana, un equipo de béisbol. Esto fue donado por nuestras generaciones pasadas y queremos que sigan siendo para las próximas generaciones”. Se leía en papeletas y mantas con las que mostraban su inquietud (Zamarrón, 2019).

La estación E5 Cuauhtémoc se ubica en las faldas del cerro del Chiquihuite, con una antena que se extiende hacia el oriente del mismo cerro, llamada Tlalpexco. Cuauhtémoc, es identificada como una zona conflictiva con un alto índice de delincuencia, un sitio con constantes enfrentamientos sociales. Es, además el centro del barrio donde se concentran las distintas actividades comerciales y de servicios. La antena o sexta estación E6 Tlalpexco, se ubica en un predio que funcionaba como centro comunitario, propiedad del Gobierno de la Ciudad de México, una de las zonas de más difícil acceso en las faldas del cerro del Chiquihuite y muy cerca del límite político-administrativo con el Estado de México, su localización es complicada por las condiciones geomorfológicas, pronunciadas pendientes y calles deterioradas. (Ilustración 1).



Ilustración 1. Trazo de la Línea 1 de Cablebús Cuauhtémoc-Indios Verdes (STE, 2023).

En este sentido, lo propuesto por Knox (2017) respecto a no considerar las prácticas de quienes representan al Estado, sino la percepción política y material a través de los cuales se conciben los proyectos, sugiere: “ampliar la noción de ideologías del lenguaje o del discurso político para forjar un relato de la acción política que reconozca cómo se experimenta la política a través de los compromisos con la sustancia material” (Knox, 2017, p.368). En lo relativo al abandono, en términos de dotación de infraestructura no solo relacionada con el transporte, sino de toda aque-

lla que pudiese mejorar las condiciones de habitabilidad de los vecinos de Cuauhtépec y otras zonas periféricas de la Ciudad de México; ha sido un capital político que pocos funcionarios públicos han podido aprovechar, aun cuando representara una enorme visibilidad de inversión que les permitiera cooptar votos e inclinar las preferencias electorales.

A medida que la modernidad liberal ha pasado (en parte) a la posmodernidad neoliberal, los partidarios del neoliberalismo han argumentado que determinados tipos de infraestructuras son necesarios para el capitalismo y, como tales, deben producirse continuamente (por parte de los Estados, las empresas o diferentes combinaciones de éstos) para garantizar la fiabilidad de los flujos de capital y trabajo. Hoy en día, cuando los Estados-nación, especialmente en el Sur global, intentan cambiar sus condiciones de integración en la economía global, han emprendido proyectos de infraestructura espectaculares en diversas relaciones financieras y de ingeniería con empresas privadas. (Gupta, Anand y Appel, 2018, p.5).

La política de la infraestructura

El papel de las infraestructuras enfocadas al transporte de pasajeros es integrar los distintos espacios urbanos de la ciudad, son mediadores del urbanismo contemporáneo (Graham y Marvin, 2001). Sus complejas arquitecturas en red, contribuyen a enlazar lugares, personas y dinámicas que de otra manera no serían posibles, mientras tejen nuevas dinámicas sociales. De acuerdo de Graham y Marvin (2001) la construcción de estos espacios de movilidad se encuentra impregnada de luchas sociales por el poder económico y político, pero, sobre todo, por beneficiarse de la conexión.

El “efecto instrumental”, es doble, por un lado, el Estado expande su poder burocrático y por el otro, supone la despolitización de problemáticas sociales. Desde esta perspectiva, las políticas de desarrollo no son, ni tienen la intencionalidad de eliminar las desigualdades, involucradas con la burocracia estatal; funciona más bien, para reforzar y expandir el ejercicio del poder burocrático.

co del Estado, quien toma precisamente las condiciones desfavorables como acceso.

Los planes y programas funcionan como esta herramienta que facilita y respalda, a la vez que indica, las directrices con las cuales el gobierno actuará, en este sentido, el Programa de Gobierno presentado para la Ciudad de México (2019-2024), incluye la creación de nueva infraestructura para la movilidad que se basa en la redistribución de los medios, el espacio vital y los recursos para afrontar las problemáticas del actual sistema, sustentados en el uso de transporte motorizado privado, el detrimento de las vialidades y el transporte masivo de pasajeros; así como la falta de mantenimiento de las redes existentes.

Dicho Programa y sus propuestas, surgen como resultado del Diagnostico Colaborativo de Movilidad elaborado por la Secretaría del Movilidad de la Ciudad de México y la consultoría para el Desarrollo SIA (*Social Impact Assessment*), esta última, encargada de rescatar las “preocupaciones y prioridades que han comunicado diversos actores de la academia, sociedad civil y ciudadanía en general” (Secretaría de Movilidad, 2020a, p.4). Se propone una movilidad integrada en términos tarifarios y de conectividad, orientado a brindar atención a las zonas y sectores más vulnerables, con sistemas eficaces y sustentables; para alcanzar esta meta, se proyecta la ampliación de la red de metro, los carriles confinados y la construcción de ocho líneas de Cablebús.

Derivado del Plan General de Desarrollo, las discusiones en campaña y la Encuesta Origen Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (INEGI, 2017), se desprende el “Plan Estratégico de Movilidad 2019”, donde se concluye que, la ciudadanía percibe un sistema de movilidad fragmentado, ineficiente e inequitativo. Tiempos de viaje largos como consecuencia de una distribución desigual, en la medida que las áreas mejor dotadas de infraestructura para el transporte, son las que más hacen uso del automóvil, mientras que las periferias son más dependientes de redes de transporte público que son inseguros, lentos y poco confiables.

El Plan establece en consecuencia, una estrategia transversal basada en tres componentes de movilidad urbana: redistribución de los modos, del espacio vital y los recursos. A través de estos, se pretende abordar tres grandes objetivos estratégicos: integrar

los distintos sistemas de transporte, mejorar la infraestructura y servicios de transporte existentes y, proteger a las personas que hacen usos de los distintos sistemas. Dentro de la estructura y como parte del eje “integrar” se busca la expansión de la cobertura de redes de transporte por medio del aumento del 5% de la red de transporte masivo con el inicio de la construcción del sistema Cablebús.

El Programa Integral de Movilidad de la Ciudad de México 2020-2024, contiene un Diagnóstico Colaborativo y un Diagnóstico Técnico. El primero, consiste en un estudio donde se consideraron las demandas e intereses de la sociedad, un ejercicio que se elaboró entre septiembre de 2019 y mayo de 2020, un proceso multisector coordinado por la Secretaría de Movilidad y la consultoría para el Desarrollo SIA. Consistió en incorporar las experiencias de viaje, las perspectivas de especialistas y usuarios, con el objeto de visibilizarlas e integrarlas en el Diagnostico Técnico. Es importante mencionar la incorporación de los resultados del trabajo elaborado por “Ciudadanos con Visión”, una organización que forma parte del programa de Ciudades del *World Resources Institute* (WRI).

Este último, fue un diálogo entre distintos organismos ciudadanos con el objetivo de construir una visión compartida sobre la movilidad sustentable en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), que sirviera de insumo para la elaboración de políticas públicas efectivas. El grupo convocante estuvo integrado por WRI México, el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), El Poder del Consumidor (EPC) y la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas (UPIICSA), quienes complementaron el documento con información técnica y cálculos de beneficios. Dicho documento fue entregado a los candidatos a jefe de gobierno de la Ciudad de México durante las campañas electorales de ese año y al gobernador del Estado de México, recibiendo gran atención mediática (World Resources Institute, 2022).

El Diagnostico Técnico, evidencia la intrincada organización de los diferentes sistemas de transporte público que operan con su propio método de recaudación y tarifas; organismos desconcentrados que dependen de la Secretaría de Movilidad, con patrimo-

nio propio y personalidad jurídica. Alude a una fragmentación intersectorial que no ha incorporado las políticas de ocupación territorial y los usos de suelo que impacta directamente en la motivación de la movilidad, provocando viajes tardados y costosos, sobre todo para quienes provienen de las periferias de la Ciudad de México y los municipios conurbados del Estado de México.

Pese a que en 2019 se estableció la Red de Movilidad Integrada (MI), conformada por el Servicio de Transportes Eléctricos (STE), el Sistema de Transporte Colectivo (STC) Metro, la Red de Transporte de Pasajeros (RTP), el Metrobús, el Órgano Regulador del Transporte (ORT); que incluye a los Centros de Transferencia Modal (CETRAM) y el nuevo sistema de transporte público Cablebús), así como el sistema de bicicletas públicas ECOBICI. En conjunto, estos organismos públicos y servicios concesionados están subordinados a la SEMOVI, y no forman aún un sistema integrado en términos operativos, financieros o físicos (Secretaría de Movilidad, 2020b).

La promesa de la movilidad

El 15 de octubre de 2018 la Jefa de Gobierno Claudia Sheinbaum y el alcalde de Gustavo A. Madero, Francisco Chíguil Figueroa; reconocen entre gritos y ovaciones el éxito político de su gobierno y la alcaldía. En el evento de inauguración del centro cultural Pilares “La Muela”, la Jefa de Gobierno, se compromete a la apertura de un hospital en La Pastora y se anuncia la construcción del Cablebús en Cuauhtémoc. El 12 de septiembre del 2019, se lleva a cabo el evento de inicio de obra. El plan de transporte y movilidad para la zona de Cuauhtémoc, comienza a materializarse.

El día domingo 11 de julio de 2021, con la presencia de las autoridades involucradas en el sistema Cablebús, se transmite por televisión a las 11:00 horas, a través del Canal de la Ciudad, el evento de inauguración. En entrevista se encuentran Rodrigo Díaz González, Subsecretario de la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México y Daniel Enrique Ortega, Director de Operación y Mantenimiento y Servicios Postventa Doppelmayr, México. La locutora, inicia cuestionando al Subsecretario a cerca del surgimiento del proyecto y las problemáticas para establecerlo en Cuauhtémoc.

El proyecto nace de la necesidad de mejorar la accesibilidad de personas que hoy viven en zonas en pendiente, alejadas del centro de la ciudad, alejadas de los lugares de destino y que, por las condiciones topográficas de la red vial, toman gran tiempo para hacer sus traslados. Generalmente es un traslado que parte de las partes altas, ya sea Cuauhtémoc o Tlalpexco, llegan a Indios Verdes, ahí toman el metro o metrobús para llegar finalmente a su lugar de destino, son viajes que, para llegar a Cuauhtémoc hasta Indios Verdes, pueden llegar a tomar hasta 80 minutos en horas de máxima demanda. Entonces, lo que se busca con estos sistemas, es crear un sistema alimentador de la red masiva del transporte de metro que baje sustancialmente los tiempos de viaje, así podemos tener un sistema que hoy, con el Cablebus en 30 minutos pueda hacer lo que antes hasta el día de hoy tomaba casi 80, eso es lo que se busca, llegar a zonas periféricas, aumentar accesibilidad y con ello también romper situaciones de inequidad territorial que hoy se dan. (GobCDMX, 2021).

En el enlace con el evento de inauguración, se presenta el recorrido de la Jefa de Gobierno desde la E1 Indios Verdes. Su llegada es acompañada por un séquito compuesto por Luisa María Alcalde Luján, Secretaria del Trabajo y Previsión Social; el Alcalde de Gustavo A. Madero, Francisco Chíguil Figueroa y el Secretario de Movilidad de la Ciudad de México, Andrés Lajous Loaeza. Al tiempo, se transmite una semblanza de los momentos más importantes en todo el transcurso del proyecto y obra Cablebús, en la que incorporan entrevistas con habitantes de Cuauhtémoc para fortalecer la visión de empatía con el proyecto.

Se destaca en los discursos de inauguración, la mención de datos y reconocimientos, así como la capacidad de la empresa para ejecutar este tipo de obras. Por ejemplo, el montaje de las torres el cual cuenta con todos los estándares establecidos de seguridad, así como los 130 años de experiencia de la empresa Doppelmayr, más de 15,100 sistemas de transporte por cable instalados que transportan más de 10 millones de personas por hora en todo el mundo, la construcción de este Cablebús con los más altos estándares de calidad europeos y su certificación internacional.

Como parte de la promoción televisiva aquel domingo, se invitaba a formar parte de la inauguración a través de las redes sociales compartiendo fotos, *selfies* con el *hashtag* (#cablebusCD-MX) del evento. Se informa de un ambiente festivo y se monta una especie de espectáculo para que la ciudadanía a través, de sus pantallas, se sienta identificada con los habitantes de Cuauhtémoc. Mientras tanto, otra cápsula donde se informa de las cuestiones técnico-administrativas del sistema: inversión, tecnología, empleos generados, capacidad de la línea, reducción de tiempos de traslado, metros de construcción, número de torres, número de pasajeros beneficiados por día, etcétera.

En el turno del Secretario de Obras y Servicios de la Ciudad de México, Jesús Antonio Esteva Medina, menciona la importancia de las obras de infraestructura como una política de gobierno, una visión. Hace uso de una presentación e informa un aspecto invisible del Cablebús; las obras inducidas, otras infraestructuras que permanecen ocultas, pero necesarias para la ejecución de la obra principal.

Hacer obras es, integrar a la comunidad, ensamblar posibilidades es generar espacios públicos en la visión y política del gobierno se refleja en ejecución de las obras y, es en la forma en la que llevamos a cabo que logran que la ciudadanía se incorpore y dejar una estela durante su proceso constructivo, una estela de regeneración urbana y áreas verdes parte del programa de recuperación y de sembrar el reto verde, esto se refleja en este proyecto” (GobCDMX, 2021).

En este mismo tenor, el Secretario de Movilidad de la Ciudad de México, Andrés Lajous Loaeza, agradece a la Jefa de Gobierno por la idea, conceptualización y el seguimiento que hizo personalmente poder llevarla a cabo.

La idea de utilizar un teleférico como sistema de transporte público, es el reflejo de la visión el gobierno de la ciudad de que lo importante es la vida cotidiana de las personas, es la calidad y el tiempo del viaje que hacen. (GobCDMX, 2021).

Se hace mención de algunas intervenciones urbanas, consistentes en la creación de “senderos seguros”, acciones de

pavimentación de banquetas y guarniciones, establecimiento de áreas verdes, colocación de luminarias, pintura de fachadas de viviendas y arte urbano. Agradece a los trabajadores (nacionales y extranjeros), constructores, supervisión y gobierno; las personas aplauden en reconocimiento al trabajo que culminaba con el funcionamiento de la obra. Al llegar el turno de la Jefa de Gobierno entre gritos y aplausos comienza su discurso:

Cuando uno imagina lo que puede llegar a ser un transporte, un proyecto y tiene la dicha y la oportunidad de convertirlo en realidad, pues se convierte en un sueño, pero no en un sueño personal. Porque aquí llegamos al Gobierno de la Ciudad de México a servir al pueblo, particularmente a quien más lo necesita, así que este es un sueño cumplido para Cuauhtémoc, que se merece todo. Hace tres años estuvimos aquí, y nos comprometimos a hacer el Cablebús, hacer PILARES, hacer operar el hospital La Pastora, hace más o menos dos años venimos a poner la primera piedra, hace un año a hacer la visita de obra y hoy estamos inaugurando la primera línea de Cablebús de la Ciudad de México, la más grande de toda América, la más moderna y todo para beneficio de los habitantes de Cuauhtémoc. Es una visión cuando pensamos en la cuarta transformación de la vida pública de México que encabeza nuestro presidente Andrés Manuel López Obrador. Se puede resumir en progreso con justicia, se puede resumir en reducir las desigualdades; se puede resumir la cuarta transformación de la vida pública de México en hacer justicia social y, el Cablebús es eso, el Cablebús reduce desigualdades, porque se invierte donde históricamente no se había invertido, y el Cablebús no solamente es una forma de transporte eficiente, digna, moderna, ecológica, sino que es también un proyecto social; porque dignifica, recupera el orgullo y hace de Cuauhtémoc, uno de los mejores lugares para vivir en la Ciudad de México, eso es el Cablebús, es justicia, es dignidad (GobCDMX, 2021).

Movilidad ¿integrada?

Retomando los principios de los distintos programas de movilidad presentados al inicio de este trabajo, la integración fue presentada como un incremento en la accesibilidad a la red de transporte, a través de la legibilidad en la conectividad entre las diferentes

redes, por medio de la unificación de tarifas, el empleo de tarjetas de prepago, la dotación de equipo para el uso de tarjetas, la creación de un solo mapa de redes y, quizá las más importante, la unificación del sistema de transporte masivo.

Sí es una política integrar la movilidad ¿no?, así explícitamente es una línea de gobierno, no hacer obras aisladas sino tratar de integrarlas. Esta el sistema este la tarjetita que te permite que, con una sola tarjeta, entrar al metro, entrar al trolebús, al Cablebús...creo que las bicis, no sé si las bicis las puedes pagar. (Comunicación personal, Martín Llovera, 2022).

Estamos hablando no sólo de la conexión del sistema Cablebus con el CETRAM, sino de todas las demás formas de transporte presentes en la zona, de manera particular los autobuses que ya operaban en dos rutas. La sustitución de unidades nuevas ha sido un proceso lento y paulatino que, en efecto se ha venido realizando. Según datos de la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México (SEMOVI) ha derivado en el cambio de 160 nuevas unidades de los 214 que operan dentro de Cuauhtémoc. No obstante, diversos factores continúan presentes en el área que no pueden transformarse o en su defecto, requieren de estrategias más complejas.

En el integrar todos los sistemas con la tarjeta de prepago, está el inconveniente de que estas solo pueden ser recargadas con saldo en las estaciones del metro, metrobús o Cablebús, los nuevos autobuses cuentan con el mecanismo para hacer el cobro. Sin embargo, en lugares alejados no existe la posibilidad de hacer una recarga (pero es posible hacer el pago en efectivo). Al respecto, algunos de los informantes expresaron que el beneficio del Cablebus en las zonas alejadas vino a ser otra opción de transporte que les implica un gasto doble: un pago para llegar al Cablebus y otro para usarlo.

Los que vivimos hasta acá tenemos que tomar doble pasaje. Si nosotros nos queremos ir rápido al Cablebús pues nos vamos en uno de estos (se refiere a los camiones) al Cablebús, al jardín. Ya del jardín agarremos el Cablebús hasta Indios Verdes, y pues sale más caro. Yo que voy aquí, a la escuela en La Pastora,

tengo que pagar doble pasaje, de aquí agarro uno a Cablebús y ya me deja ahí. (Comunicación personal, “La Chiri”, 2022).

Esto sucede porque la mayoría de los servicios básicos se encuentran más cercanos al centro de Cuauhtémoc. Para llevar a cabo el abastecimiento de víveres, las personas de las zonas altas se desplazan comúnmente los sábados hacia el tianguis, siguiendo la misma ruta con las únicas dos formas de trasladarse (taxis irregulares o camión-hacia el centro de Cuauhtémoc). En sentido contrario, es la misma dificultad. El estado de las vialidades, la operatividad lenta de las rutas de transporte, la lejanía y la inseguridad, limitan las opciones de movilidad. Lorena, cuenta la siguiente experiencia:

Hace dos años a mi suegra la operaron en el hospital La Raza, mi marido andaba en Veracruz y no había nadie que fuera por nosotras cuando la dieron de alta. Ni modo que me trajera en camión, recién operada. Paraba un taxi y nadie nos quería traer hasta acá arriba, así que pedí un Uber y me salió el viaje en \$250.00, pero ¿qué iba hacer? Ni modo que me trajera así, si tal que se me pone mal. (Comunicación personal, Lorena Cordero, 2022).

Si los camiones van llenos y las personas van atrasadas o con prisa, tienen que recurrir a los taxis pirata con un costo entre \$30.00 y \$35.00 pesos, al no tener una tarifa establecida prácticamente pueden cobrar lo que quieran. Esta situación no es exclusiva de Cuauhtémoc, muchas zonas de la periferia de la ciudad y de los municipios conurbados de la Ciudad de México se encuentran ante esta misma problemática, en consecuencia, usan el transporte irregular, si lo hay, o en su defecto, crean rutas alternativas que implican un costo mayor para ganar tiempo.

Antes de que llegara el Suburbano a Izcalli para bajar a la ciudad tenía que tomar un pesero de Periférico a Chapultepec o al Toreo, tenía que caminar de mi casa al pesero y después ir sobre el tráfico de Periférico para que, cuando llegara a Chapultepec, tal vez agarrar el metro, entonces de Cuautitlán a Chapultepec ya era hora y media y apenas empezaba el viaje...invertía cuatro horas de mi día en transporte, tal vez cuatro, dos de ida y dos de venida (Comunicación personal, Andrés Rodríguez, 2022).

En este sentido, la movilidad que se pretende otorgar es vista como tema de aprovisionamiento. Sin embargo, se trata de un asunto de desplazamiento y sustitución de sistemas de transporte, por la promesa de unos más modernos y eficientes. “Esta sugerencia facilita la comprensión de que las diferentes redes incorporan concepciones variadas de progreso y diversas respuestas a la pregunta de quién debe recibir servicios, porqué y a través de qué medios” (Harvey, Casper y Atsuro 2017, p. 25).

Ofrecer y otorgar la posibilidad de movilidad a los habitantes de las zonas altas de Cuauhtépec, no se basó en una ausencia de transportes, sino en una serie de problemáticas relacionadas con el entorno: la lejanía y la zona intrincada en la que se localizan, pendientes muy pronunciadas, calles estrechas y en mal estado, inundaciones; los medios de transporte existentes y los diferentes destinos: la zona escolar ubicada en la colonia Zona Escolar Oriente donde se ubica la E4 Campos Revolución y E2 Ticoman donde está Instituto Politécnico Nacional, abastecimiento; el cual se concentra en E5 Cuauhtépec y conectividad; hacia el CETRAM de Indios Verdes.

Ahondando en los medios de transporte y la experiencia de utilizarlos. La inseguridad, la incertidumbre en el tiempo de llegada y partida, saturación, unidades sucias y obsoletas, ruido excesivo, contaminación y la pésima atención de la mayoría de los operarios es la situación del transporte concesionado en la Ciudad de México, en síntesis, una mala calidad en el servicio. De manera breve, respecto a la inseguridad, entre los trayectos entre el Estado de México y la Ciudad de México. “En total, hasta el 20 de noviembre de 2021, último corte de información del Secretariado, son 6,097 asaltos registrados en unidades, de los cuales, al menos 5,605 fueron reportados con violencia, mientras que 492 se identificaron sin violencia” (Infoabe, 2021). En la Ciudad de México, los casos acumulados en el mismo año fueron 3,099 asaltos a transporte público, de los cuales 1,263 fueron con violencia y 1,860 sin violencia, cifras que se pueden contabilizar una vez realizada la denuncia correspondiente, sin embargo, hay que intuir que se trata de más eventos de esta índole.

Para llegar de Indios Verdes a la zona más alta del cerro de Cuauhtépec existen tres rutas de transporte; 101D de la RTP, la cual, incluso cuenta con unidades que brindan servicio a mujeres, niños y personas con discapacidad, llamados “Atenea”, así

como las rutas 18 y 88 cubiertas por camiones concesionados por el ORT. Estos servicios, tardan alrededor de 1h15m en completar el trayecto, realizan paradas constantes (no fijas) y comparten circulación con el transporte particular, de carga, motocicletas y bicicletas.

A los camiones sí les quitó mucho pasaje el Cablebús, es que son muy mañosos, por ejemplo, el Cablebús desde Indios Verdes hasta acá hacen 30 minutos, 33 minutos cuando mucho, los camiones se avientan más de hora y media. Es que, por ejemplo, de Indios Verdes hasta acá hay como siete checadores, y les van diciendo: llevas a Fulano de tal, tantos minutos adelante de ti. Se van, sentando, dicen ellos. Se van bien lento para que se vaya juntando el pasaje (Comunicación personal, Chofer de bocho, 2022).

A la experiencia del trayecto a bordo de los camiones, se añade el estado de las calles. Una vez que se ha cruzado Av. Acueducto el transporte reduce la velocidad considerablemente y, debido al tamaño de las unidades, en colonias como Arboledas, Arbolillo, Cuautepec Barrio Alto y hasta su destino final en la colonia 6 de junio, prolonga el recorrido más de una hora. Considerando que, una vez que se desciende de la unidad, hay quienes abordan taxis “pirata” o caminan para llegar a sus hogares, porque habitan en áreas aún más alejadas dentro de la alcaldía. Aunque con el tiempo se han construido escaleras para ascender o descender de las áreas más distantes, el trayecto es arriesgado y extenuante.

La informalidad en el servicio de transporte surgió como un recurso para la población, ante la ausencia de un medio eficiente que pudiese operar en las zonas altas, esta población quedó “inmóvil” y con recursos limitados para integrarse a las dinámicas económicas del resto de la Ciudad de México. Su presencia surgió como consecuencia de la crisis económica de los años 80 y 90 en el país, la sustitución de vehículos Volkswagen sedán que, funcionaban como taxis, la detención de su producción en 2003 y las propias características del modelo (motor pequeño y tracción trasera) convergieron para que la zona de Cuautepec se convirtiera en un sitio donde abundan como transporte “informal”.

2) Trabajar el vehículo para el transporte de pasajeros de manera irregular.

Por su puesto que el análisis de esta situación es más compleja y profunda, pero “piratear”² el Volkswagen es la alternativa para

los hombres desde los 16 años con baja escolaridad, bajos salarios, un modo de sobrevivencia y una forma de sustento para sus familias (CIAC, UACM, 2018). Vale la pena indicar que no es un fenómeno que se presenta únicamente en Cuauhtémoc, sino también en otras zonas de la Ciudad de México con otros contextos que propiciaron el surgimiento de formas alternativas de movilidad, por ejemplo, en las alcaldías de Tláhuac e Iztapalapa abundan los “mototaxis”.

3) Es la forma en que se le nombra en México a este vehículo, no hay un consenso sobre el origen de la palabra, se apuesta a una adaptación, a partir de que “se dice que nació en la Segunda Guerra Mundial, cuando los alemanes estaban en plena ocupación en Francia y se les designó el apodo de “boches”, que significa “asnos”, haciendo referencia a que eran torpes y tontos” (Galicia, 2021).

Los llamados “Vochos o Bochos”³ en Cuauhtémoc, tienen distintos puntos de encuentro denominadas “bases”, pero no llegan más allá de la estación E3 La Pastora puesto que, aunque cuentan con placas de circulación, son vehículos considerados obsoletos y no tienen autorización para el traslado de pasajeros y en caso de hacerlo, se exponen a una multa por parte de las autoridades. Desde muy temprano y hasta la media noche, es posible contar con sus servicios en zonas de difícil acceso como La Brecha, Arboledas o Montada. Funcionando así por más de 40 años, con una flotilla de más de 600 unidades organizadas que, en algún momento se buscaron su regularización a través de la alcaldía. Quieren formar parte de la movilidad integrada de la Ciudad de México.

Estos no suben hasta acá (Secretaría de Movilidad), un tiempo nos pidieron los papeles en la Delegación, tiene como cinco años, según nos iban a dar una tarjeta para que pudiéramos circular hasta Indios Verdes, sin que nadie nos molestara, ya después nada más nos pidieron los papeles, ya no se supo qué hicieron, ya no nos llamaron para la tarjeta. (Comunicación personal, Chofer de bocho, 2022).

Los bochos informales no es un sistema de transporte y movilidad que toleren los habitantes de Cuauhtémoc, es un medio para mantenerse conectados con el resto de la ciudad, estando dentro de los límites políticos administrativos de la misma, ante la necesidad de abastecerse, trabajar o estudiar. También, se vuelve un asunto político del que las autoridades paradójicamente, se desentienden para evitar la confrontación social.

Hubo un tiempo en el que estaba delegado que salió, quiso quitarnos, pero no, juntaron firmas todos los vecinos, todos,

todos, todos los vecinos y fueron a la Delegación y dijeron que no iban a quitar los bochos, que si quitaban los bochos que se saliera el delegado, pues es que la verdad hay señoras que vienen desde allá arriba, desde las ultimas casas, desde la Brecha, les tocó hasta acá, cómo van a venir caminando con los niños, luego los kínder también les queda lejos y pues siempre el bocho, el bocho, siempre, siempre agarran bochos, si nos quitan a nosotros el Tsuru, cualquier otro carro que no sea bocho no suben los cerros, menos cuando esta lloviznando. (Comunicación personal, Chofer de bocho, 2022).

Este sistema de transporte persiste porque dentro del proyecto de movilidad, hubo una zona que quedó sin acceso al sistema Cablebus, pese a que en al inicio del proyecto, en la etapa de consulta, se les hizo saber que habría una estación más allá de Cuauhtepéc. Esta cubriría la demanda de movilidad en zonas como Lomas de Cuauhtepéc, Forestal, Malacates, Ampliación Malacates, 15 de septiembre (La Lengüeta) y Verónica Castro, estamos hablando de poco más de 36 mil habitantes en 9, 631 viviendas.

Pues según dijeron que iban a jalar una estación de ahí donde esta esa, hasta donde está la base de los camiones, según que ese es el plan...dijeron los de la delegación, por siete pesos llegar a Indios Verdes, estaría bien. (Comunicación personal, Lorena Cordero, 2022).

En este sentido, los desafíos para la movilidad urbana, no implican solo un aceleramiento de los desplazamientos a través de la sofisticación de las infraestructuras necesarias para ello, sino la construcción y dotación de nuevos artefactos tecnológicos o demás infraestructuras para adaptar las nuevas formas de desplazamiento a formas más inteligentes, donde las personas tienen la posibilidad de adaptar su movilidad en función de sus necesidades cotidianas o contingentes y tener acceso o no, a una red más amplia de movilización.

Conclusiones

Al inicio de este trabajo, se planteó dilucidar acerca de la funcionalidad de la infraestructura Cablebus L1 como una política de

gobierno o un instrumento político, cuya finalidad se centra en la movilidad. A lo largo de esta exposición se presentaron los elementos que permiten comprender que cumple ambas funciones. Por un lado, como política el gobierno de la Ciudad de México, a través de los planes, programas y estudios, se logra sustentar la factibilidad para su construcción, un discurso ampliamente trabajado en los eventos asociados a la obra y en los medios de comunicación. Mientras que, los planes y programas de movilidad, le proporcionaron legitimidad a la construcción del Cablebús como un medio distributivo de justicia social y de derechos, lo cual, logró captar la empatía de la población otorgándole un medio para reducir sus tiempos de traslado.

En este mismo sentido, esta infraestructura representa para la mayoría de los habitantes de Cuauhtépec, una promesa cumplida por parte de la Jefatura de Gobierno. La idea de un sistema integrado, un transporte innovador y eficiente, estimulando lo que Larkin (2013), bien identifica como compromisos afectivos, por ser equiparables a aquellas infraestructuras ubicadas en el primer mundo y escasas en el Sur global. La fascinación en su construcción y operación en combinación con el miedo y extrañeza, les proporcionaron a los usuarios nuevas experiencias de viaje hasta que, con el pasar del tiempo se han convertido en algo cotidiano.

Si bien existe población que no fue del todo beneficiada, sobre todo la ubicada en las zonas más alejadas, para ellos, se interpreta como una ganancia. Porque significó otra opción de movilidad que se complementó con el cambio de unidades de transporte público, donde en efecto, se cumple la promesa, pero no la de un sistema integrado ante la presencia de los taxis irregulares que evidencian otro tipo de contradicciones; sino el compromiso de una conexión más eficiente con otras redes de transporte masivo que, al incorporarle otros proyectos de carácter urbano, le permitió al gobierno capitalizar el poder político.

Es a través de los espacios denominados públicos, que se intervino en la regulación de las actividades. Su dotación y mejora, desde nuestra perspectiva, bloquea la reflexión de temas tales como la irregularidad (en cuanto a la certeza jurídica y de riesgo de habitar en esta zona de la ciudad) y la atención que debiesen tener otras temáticas como las vialidades, el agua potable o energía eléctrica y servicios básicos como seguridad, educación y

abastecimiento. En consecuencia, la aplicación del denominado urbanismo táctico ha demostrado que, sólo se trata de un embellecimiento y ocultamiento de la pobreza en la que habita la periferia de la Ciudad de México, una mejora que no se refleja en su acceso a mejores fuentes de empleo y, en consecuencia, un aumento en la calidad de vida de sus pobladores. Ello reduce la política de atención a la desigualdad económica y urbana, a una cuestión de abastecimiento (Ferguson, 1994), no tanto así de la crisis económica provocada por el modelo de desarrollo y las consecuencias de la pandemia que hicieron estragos importantes en el crecimiento económico del país.

En suma, el enfoque analítico centrado en cómo se construyen y se utilizan las infraestructuras, técnicas y tecnologías que entrelazan los distintos espacios en la ciudad, hace emerger el papel del urbanismo, como un proceso socio-técnico complejo y dinámico. Sobre todo, cuando la vida urbana se revela como una asociación a distintas escalas (individuales, colectivas y mundiales), de interacciones mediadas por redes. Desde una perspectiva superficial, la población de Cuauhtépec se encuentra complacida, los más alejados en las últimas colonias, están conformes; los conductores de los bochos se manifiestan neutrales (casi nada cambió para ellos), en efecto, la gran mayoría se sienten incorporados a la dinámica de la ciudad, que hoy se siente más accesible en tiempo y espacio. A un año de su inauguración, el sistema opera sin contratiempos, sólo se ha anunciado una suspensión temporal en el sistema para su mantenimiento (del 6 al 11 de junio de 2022). En esos días los habitantes de Cuauhtépec regresaron a su antigua movilidad, los camiones que fueron sustituidos por otros más nuevos, pero las rutas y el tiempo de traslado seguirán siendo asuntos regulados desde Estado.

Finalmente, el análisis de una obra como el Cablebús, supone una contribución al estudio de las infraestructuras enfocadas a la movilidad ya existentes, pero poco estudiados desde otras perspectivas, desde las cuales se podría abordar el impacto en el paisaje urbano ante su inserción y, sobre todo, considerar variables cualitativas que fortalezcan u objeten la idea de integración, sobre la cual, discursivamente, se sustentan. Asimismo, de cara a estudios futuros será enriquecedor abordar la interacción y el uso entre los diversos sistemas de transporte, considerando las formas en las que la ciudadanía interpreta y adopta esta idea de modernidad.

Referencias

- Abram, S. y Weszkalnys, G., (2013). *Elusive Promises Planning in the Contemporary World*. doi: [10.3167/9780857459152](https://doi.org/10.3167/9780857459152).
- Appel, H., Anand, N. y Gupta, N. (2015). *The Infrastructure Toolbox*. EU.: Society for Cultural Anthropology. Recuperado de: <https://culanth.org/fieldsights/series/the-infrastructure-toolbox>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2019). *Documento de Cooperación Técnica (Anexo III-MET-T1405)*. Recuperado de: <https://www.iadb.org/es/projects-search?country=-ME§or=TR&status=&query=>.
- Barry, A. (2001). *Political Machines: Governing a Technological Society*. New Brunswick, NJ: Athlone Press. doi. <https://doi.org/10.1086/376281>.
- CIAC, UACM. (Productores) (2018). *Jóvenes al volante, taxistas pirata en Cuautepec*. [YouTube]. de https://www.youtube.com/watch?v=5_TZxub94Zc.
- Galicia, I. (12 de febrero de 2021). Por qué le decimos Vocho al Volkswagen. *El Universal*. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/autopistas/por-que-se-le-dice-vocho-al-volkswagen>.
- Ferguson, J. (1994). *The Anti-Politics Machine: "Development," Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press. doi <https://doi.org/10.1002/jid.3380040314>.
- GobCDMX. (2021). *Inauguración del Cablebús línea 1 Cuautepec - Indios verdes*. [YouTube]. De <https://www.youtube.com/watch?v=YqzkvwyeuSc>.
- Graham, S. y Marvin S. 2001. *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. London: Routledge. doi <https://doi.org/10.1111/1467-8306.93121>.
- Gupta, A. Anand, N. y Appel, H. (2018). *The Promise of Infrastructure*. EU.:Duke University Press. doi. <https://doi.org/10.1215/9781478002031-002>.
- Harvey, P., Casper, J. y Atsuro, M. (2017). *Infrastructures and social Complexity: a companion*. doi: [10.4324/9781315622880](https://doi.org/10.4324/9781315622880).

- Infoabe. (24 noviembre de 2021). Estado de México, el territorio con más asaltos al transporte público en 2021. *Infoabe*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/11/24/estado-de-mexico-el-territorio-con-mas-asaltos-al-transporte-publico-en-2021>.
- INEGI. (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). (2017). *México encuesta origen-destino en hogares de la zona metropolitana del valle de México (EOD) 2017*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/533/related-materials>.
- Knox, H. (2017). "Affective Infrastructures and the Political Imagination". *Public Culture* (29), p.p. 363–384. doi: [org/10.1215/08992363-3749105](https://doi.org/10.1215/08992363-3749105).
- Larkin, B. (2013). "The Politics and Poetics of Infrastructure". *Annual Review of Anthropology* (42, n.º 1). p.p. 327–343. doi: [org/10.1146/annurev-anthro-092412-155522](https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-092412-155522).
- Mattelart, A. 1995. *La invención de la comunicación*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Secretaría de Movilidad. (2020a). *Programa integral de movilidad de la ciudad de México 2020-2024. Diagnóstico Colaborativo*. Recuperado de <https://plazapublica.cdmx.gob.mx/processes>.
- _____. (2020b). *Programa integral de movilidad de la ciudad de México 2020-2024. Diagnóstico Técnico*. Recuperado de <https://plazapublica.cdmx.gob.mx/processes>.
- STE. (Servicio de Transportes Eléctricos). (2023). *Red de Servicio. Cablebus*. Recuperado de: <https://www.ste.cdmx.gob.mx/cablebus>.
- Star, S.L. (1999). "The Ethnography of Infrastructure". *American Behavioral Scientist* (43, n.º 3) p.p. 377–392. doi: [org/10.1177/00027649921955326](https://doi.org/10.1177/00027649921955326).
- World Resources Institute. (2022). *Convirtiendo las Grandes Ideas en Realidades*. Ciudad de México: WRI México, Recuperado de <https://wrimexico.org/about/our-history>.
- Zamarrón, I. (3 de abril de 2019). Por predios, comunidad del IPN se oponen al Cablebús. *El Sol de México*. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/cdmx/por-predios-comunidad-del-ipn-se-oponen-al-cablebus-3270329.html>.

Giddens y su discusión con la posmodernidad. Un debate inconcluso

Alejandro Klein

Universidad de Guanajuato
alejandroklein@hotmail.com

*Giddens and his Discussion with Postmodernity.
An Inconclusive Debate*

Recibido: 20 de mayo de 2023

Aceptado: 18 de junio de 2023

Resumen

El siguiente trabajo plantea como objetivo una presentación general de las ideas de Giddens en torno a lo social, expresado en términos de confianza básica, sistemas expertos y políticas de riesgo, recorriendo metodológicamente sus principales textos, contrastados a su vez con otros (desde otras disciplinas) que permiten una nueva aproximación a los mismos. A su vez se busca indagar qué implica en términos sociales su debate con autores postmodernos.

Se intenta profundizar en dónde aparecen los puntos críticos de debate de Giddens en relación a los posmodernistas, indicándose que en algunos casos estamos ante diferencias profundas, pero en otros, solo se trata de matices o de cómo se enfoca la cuestión social.

En tiempos que se entiende, son de precariedad y profundo cambio social, parece relevante entender estos debates también en términos emancipatorios y de cambio social.

Palabras clave

Sociedad; Confianza básica; Modernidad; Postmodernidad

Abstract

The following paper gives a general presentation of Giddens' ideas about the social sphere, expressed in terms of basic trust, expert systems, and risk policies, by analyzing his main texts and contrasting these in turn with other texts from other disciplines. This methodology yields a better understanding of Giddens' texts. Furthermore, the paper seeks to draw out the social implications of this ongoing debate between postmodern authors.

An attempt is made to deepen where Giddens' critical points of debate appear in relation to the postmodernists, indicating that though in some cases we are facing deep differences, a closer analysis shows that these differences are only about nuances or how a social issue is approached.

In times of precarious and profound social change, it seems relevant to also understand these debates in terms of freedom and social change.

Keywords

Society; Basic trust; Modernity; Postmodernity

Introducción

Vivimos tiempos de alta precariedad y cambio social, lo que enlazado además a la pandemia del Covid-19, hace necesario revisar qué se entiende por sociedad, la capacidad de cambio desde la misma y qué perspectivas de futuro se pueden vislumbrar desde las situaciones críticas que se están consolidando. Desde esta perspectiva este trabajo plantea la necesidad de revisar qué aporte hacen autores significativos a estos parámetros analíticos.

Como se indicará, la estructura social que plantea Giddens es probablemente un conjunto muy coherente: un mundo de gente que desea vivir, cuidar y ser cuidada, crecer, tanto como experimentar cosas nuevas. Una sociedad de seres vivos, que describen y piensan cómo hacer sus vidas, desde una racionalidad aceptable y compartida que implica el primado y la soberanía del yo, desde una política de riesgo.

El núcleo de la modernidad tal como se presenta, podrá ser ambiguo, lo que se podría caracterizar como “riesgo”, pero el

mismo no basta para derrocar este sentimiento de confianza o de seguridad ontológica, que subsiste de una u otra manera. Este es el punto que lo opone a los autores posmodernos, los que precorizan por el contrario cierta actitud “pesimista” en torno a la capacidad emancipatoria, de realización y de conciencia del individuo en el entramado social.

A partir de estas cuestiones, el presente artículo tiene por objetivo intentar profundizar sobre qué se entiende por lo social y especialmente, que grado de confiabilidad puede merecer el mismo, desde la perspectiva de Giddens y de los autores con los que debate en torno al par modernidad versus posmodernidad, pero integrando a su vez otras perspectivas culturales, sociales y psicoanalíticas, para intentar situar las implicaciones epistemológicas en juego, señalando sus alcances y limitaciones.

Como hipótesis de investigación se indica cómo probablemente la concepción social de Giddens tiene mucho que ver con una trama social idealizada ligadora y englobante, con capacidad de esperanza, mientras que la posmodernidad expone, por el contrario, el desencanto ante una heterogeneidad social exhausta e incapaz ya de procesar el lugar del desencanto y la alteridad.

Cabe indicar que la metodología que se adopta es teórica, intentando por un lado seguir lo más fielmente posible el pensamiento de los autores estudiados (especialmente en el caso de Giddens en el cual hay especial preocupación por ubicar citas que expliciten lo más posible su pensamiento), buscando contribuir con nuevos elementos conceptuales de análisis.

De esta manera hay foco en una revisión integradora de la principal literatura de los autores reseñados, pero acentuando el contraste y el debate crítico entre sus ideas y presupuestos epistemológicos. Al mismo tiempo se utiliza como fuente de consulta otras perspectivas en torno al psicoanálisis, la sociología o estudios sobre la cultura, para tratar de aclarar cuestiones que se consideren claves en torno a qué se entiende por lo social, capacidad de integración, procesos de violencia subyacentes, entre otros.

Cabe indicar, que, por motivos de extensión, el trabajo no ha podido incluir un número mayor de referencias, especialmente latinoamericanas, sobre los temas debatidos.

Giddens y su visión de lo social

Giddens señala acertadamente el lugar de la reflexividad y los sistemas expertos como estructuras que integran el mundo, lo social, las experiencias cotidianas y la constitución del yo y en esa versión de lo social que se denomina modernidad. Todos estos factores se aúnan en el riesgo y la oportunidad, pero enmarcados en el logro de un sentimiento de identidad a la que se siente como propia y auténtica (Giddens, 1993, 1995 b).

El ser humano pasa a estar convencido así, de que tiene profundidad y mundo mental, que tiene un futuro y mejores espacios de vida, y que tiene perspectivas de mejorar y elegir mejor, de ser mejor de lo que es. En ese punto, se unen las oportunidades de mejora a través de la crisis. Giddens pues revaloriza en este punto la modernidad, en consonancia con Habermas (1989), en términos emancipatorios, de confianza, establecimiento de tramas sociales confiables e identidad en proceso de consolidación.

Pero esta misma modernidad parece no poder eludir la profundización de una visión crítica extrema, que hace imposible recurrir a los sistemas tradicionales de vida y puede, en el límite, generar riesgo y ansiedad. Es el punto, probablemente, en que el “corte” no puede dejar de “cortar”, generando discontinuidades preocupantes (Beck, 1997).

De esta manera, Giddens no deja de advertir que siempre está latente el problema del exceso: exceso de lo global, exceso de desanclajes, exceso de la duda radical, aludiendo a diversos procesos que una vez puestos en marcha, ya no se pueden detener. En el mejor de los casos podrían existir soluciones adecuadas ante el exceso. Si las instituciones coaccionan a dudar, eso no descarta, de cualquier manera, la supervisión y el control institucional. Pero Giddens también percibe que no siempre las situaciones de exceso y desborde se pueden solucionar dialécticamente por operatorias complementarias. Hay puntos de apertura y exceso que no siempre pueden encauzarse adecuadamente. Es el pasaje de la modernidad a lo postmoderno (Giddens, 1997).

Situación que genera lo que podría denominarse como la “patologización de los espacios de contención”: la fatiga ante la repetición de la duda, el retorno de estructuras sacras en forma

de tendencias fundamentalistas y totalitarias, el exceso de lo ambiguo. La coacción a la duda, y su opuesto, la supervisión administrada, no deja de acarrear angustias y tribulaciones en forma de desconciertos a los que quizás Giddens no presta suficiente atención y que forman parte, probablemente, de la crítica de la postmodernidad (Giddens, 1995).

Hay otros puntos que igualmente Giddens no profundiza y que sin embargo parecen importantes en términos de trama social. El análisis que hace de los sistemas expertos podría dar a entender que los mismos substituyen a la transmisión generacional. Sin embargo, puede considerarse que esta transmisión es también fuente de confianza básica. Su opinión de que: “la mayor parte de su historia, la modernidad ha reconstruido la tradición a medida que la ha disuelto” (Giddens, 1997), puede ser entendida como una operatoria por la cual un heredero recibe una herencia cultural valorizada colectivamente, a condición de hacerla propia, condición desde la cual la transmite (Kaës, 1993).

Otro tema relevante refiere a si considerar o no al Estado como sistema experto por antonomasia, en tanto vela y garantiza la fiabilidad de los subsistemas expertos (Lewkowicz, 2004). En este sentido, hay que hacer notar que la recurrencia a los sistemas expertos en la socialización del niño no refiere solo a una angustia por ausencias de redes sociales próximas, sino que es inseparable de un Estado que limita activamente los poderes paternos y familiares para instaurar un discurso homogeneizador y disciplinante (Ariés-Duby, 1990^a. 1990^b; Donzelot, 1998).

Cabría pensar que la trama estatal implícita en su obra refiere a un Estado de Bienestar, sólido y legitimado. Es necesario tener en cuenta entonces, que la experiencia estatal que inaugura el neoliberalismo parece estar más cerca de lo precario y exangüe, lo que parece debilitar críticamente la capacidad de credibilidad y fiabilidad.

Un último punto refiere a la dificultad de Giddens en integrar aspectos destructivos y violentos en torno a la constitución de la trama social, pero no como consecuencia (la duda acérrima) sino como elementos basamentales. Esto se ve, por ejemplo, en ocasión de analizar las fuertes influencias psicoanalíticas en Giddens, el que sin embargo rechaza la referencia edípica en términos parricidas-filicidas, para sustentar una visión solidaria intergeneracional

(Kohut, 1982), desde versiones “amigables” del Edipo freudiano (Erikson, 1965). Igualmente, para Giddens, la identidad desde la modernidad no necesariamente implica entrar en conflicto con el contexto social. No hay “malestar” entre ambos (Freud, 1931), sino correlación y sentido de implicancia.

Giddens y la sociedad de riesgo

El riesgo a que el término “sociedad de riesgo” alude, no implica en una primera perspectiva, a que se esté en riesgo o en situaciones de peligro en sí, sino que la capacidad de tomar decisiones propias, incentivadas por la modernidad implica en definitiva, arriesgar todo el tiempo: “Vivir en la “sociedad de riesgo” significa vivir con una actitud de cálculo hacia nuestras posibilidades de acción, tanto favorables como desfavorables, con las que nos enfrentamos de continuo en nuestra existencia social contemporánea individual y colectivamente” (Giddens, 1995, p. 44).

Esta perspectiva casi sartreana implica por un lado la legitimidad y hasta la obligación de mantener autonomía en la capacidad de elección, pero por otro, el hecho irreductible que hay que asumir que uno y solo uno es responsable de las decisiones que uno toma. La declinación de la sociabilidad sacra comunitaria es también el comienzo de la obligatoriedad de arriesgarse a decidir todo el tiempo. Uno elige desde alternativas, pero con el presupuesto de que no hay alternativa en la obligatoriedad de decidir. No se puede no decidir. No hay opción de huida ante la decisión.

El futuro no es simplemente entonces la expectativa de los sucesos por venir, sino la apuesta por un futuro posible, descartando otros: “... resultados imprevistos pueden ser consecuencia de nuestras propias actividades o decisiones, en lugar de ser expresión de ocultos significados o de la naturaleza de las inefables intenciones de la divinidad” (Giddens, 1993).

La necesidad de decidir es immanente a la necesidad de decidir cómo decidir. Cuál es el proceso por el cual se decide elegir, lo que implica la necesidad y la legitimidad de la existencia de un mundo interno. La modernidad proveyó la feliz metáfora de una interioridad, de un espacio interno donde se localizó la gestación de las decisiones individuales. Metáfora de un “adentro”, de un

yo interiorizado y dialogando consigo mismo. Metonimia del útero donde se localiza la decisión como parte de un pensamiento que se gesta y “da a luz”: gestación, embarazo y parto. La “luz” es la decisión adecuada. La “sombra” es la indecisión y la rumiación. El mundo mental comienza así como una metáfora de la fecundidad femenina (Klein, 2013).

Giddens quizás no advierte que la feliz metáfora del “espacio interno” (metonímico asimismo al espacio del hogar probablemente), descarta el riesgo de que lo que se considera producto de la evaluación medida del pensamiento, sea en realidad trampa de la impulsividad. La metáfora del espacio interno o mundo interno provee entonces la importante tranquilidad de que, ya que hay que tomar decisiones, las mismas serán las mejores posibles, indicando que las mismas son legítimamente productos de un proceso emocional y cognitivo que no cae en el capricho o el impulso.

Por ende, el dispositivo de riesgo propio de la modernidad es inseparable de la garantía (ilusional, pero efectiva) de la constitución de un mundo interno en términos de aparato psíquico (Laplanche y Pontalis, 1981). El aparato psíquico a su vez ofrece garantías de que la decisión es resultado de un proceso tanto temporal, como espacial. Uno se da un tiempo para decidir y la decisión se espacializa a través de las instancias psíquicas. El riesgo de la decisión se asume, entonces, en tanto persiste la tranquilidad de que hay garantías de que se puede tomar “buenas” decisiones.

Desde estas garantías uno tiene el derecho y la obligación de tomar las decisiones (trascendentales) que van a determinar el rumbo de su vida. El desarrollo del compromiso de este “adentro”, pilar y fundamento de las nociones epistemológicas de psicoterapia, abole capacidad de incidencia a la fortuna, la providencia o los astros: el sujeto se vuelve dueño de su propia vida. Pero este adueñarse no se puede hacer solo desde el temor al riesgo, sino además desde el placer de la elección, cosa que Giddens ciertamente no percibe (Aulagnier, 1994).

Se trata en definitiva de riesgos calculados, dentro de pautas de ansiedad controlables y en el mejor de los casos, transitorias. Lo contrario implicaría que la modernidad desate ansiedad sin ofrecer continentes fiables para elaborarla o encauzarla: “Existen algunas circunstancias en que las pautas de riesgo están institucionalizadas dentro de un marco de fiabilidad...” (Giddens, 1993).

En el riesgo es posible arriesgarse, valga la redundancia, por la persistencia de un fondo institucional que se muestra sólido y capaz de sostén (Lewkowicz, 2004).

Este basamento institucional implica la capacidad de sobrevivir a la reflexividad permanente de la modernidad: "...las prácticas sociales son examinadas constantemente y reformadas a la luz de nueva información sobre esas mismas prácticas, que de esa manera alteran su carácter constituyente" (Giddens, 1993). La modernidad pone en riesgo porque el riesgo de la evaluación, la crítica, la comparación es intrínseco a ella misma.

Es, si se quiere, una cristalización de la racionalidad en forma de crítica compulsiva. Con lo que se abre otro riesgo: aunque la malla social de la modernidad quisiera abandonar esta crítica pertinaz no podría, con lo que es posible indicar que hasta cierto punto el modelo giddeneano de la reflexividad de la modernidad tiene atributos que recuerdan al "trieb" de la pulsión freudiana, en términos de casi "ciega" e irrenunciable repetición a la compulsión (Laplanche-Pontalis, 1981).

De esta manera, otra zona de riesgo es que la tarea de decidir obligatoriamente, pueda en el límite, volverse invasiva e inmanejable. Lo que entra en conflicto, además, con la imposibilidad de tomar decisiones ante sucesos de tipo global frente a los cuales no se pueden instrumentar recursos apropiados: "La línea básica para este análisis ha de ser la *inevitabilidad* de vivir con peligros que están *alejados* del control no sólo de las personas, sino también de las grandes, organizaciones, incluidos los estados..." (Giddens, 1993). Y agrega explícitamente Giddens: "¿Cómo podemos constantemente mantener en primer plano de nuestra mente peligros que son tan enormemente amenazadores, al tiempo que tan alejados de un posible control individual? La respuesta es que la mayoría de nosotros no podemos" (Giddens, 1993).

Habría que entonces incluir también como factor de riesgo la vivencia de impotencia y parálisis. Giddens ensaya algunas soluciones para no llegar a estos extremos: sobrevivir pragmáticamente, mantener cierta perspectiva optimista, fe en la providencia o recurrir al pesimismo cínico. También apunta a la posibilidad de un compromiso radical: "Aquellos que toman una postura de compromiso radical suelen decir, aunque estamos acosados por muy importantes problemas, (*que*) podemos y debemos movi-

lizarnos, bien sea para reducir su impacto, o para trascenderlo” (Giddens, 1993). (en cursiva: *que*, no se encuentra en el texto).

Sin embargo y a pesar de las soluciones que el autor propone, queda la impresión de que la modernidad termina por ser tan exigente en los procesos y tendencias que desata como en el límite, no puede ser sino abrumadora en la imposición de sus enunciados. Por más confianza básica que uno pueda encontrar y atesorar en la vida, permanece la impresión de que: “Sugiero que deberíamos sustituir esas imágenes de la modernidad por las de *juggernaut*. El juggernaut aplasta a aquellos que se le resisten, y si a veces da la impresión de mantener un firme equilibrio, hay momentos en los que vira erráticamente en direcciones imprevisibles” (Giddens, 1993).

De esta manera, la aparición de los sistemas de riesgo son una consecuencia no deseada de una profundización inmanejable de la crítica reflexiva. Es un “contenido” que ya no tiene “continente” (Bion, 1962), y la ausencia de este continente se relaciona, entre otros factores, nuevamente con la anulación o desacreditación de los rituales de paso: “Las transiciones en las vidas individuales han exigido siempre una reorganización psíquica, algo que en las culturas tradicionales solía quedar ritualizado en forma de *ritos de paso*” (Giddens, 1995).

¿Qué queda pues entonces? Quizás apostar a que la confianza básica compense las angustias y heridas o fortalecer un aparato psíquico capaz de elaborar duelos y dilemas arduos. En otros casos, recurrir a la tentación de ideologías totalitarias, apelando a experiencias de autoridad donde se anula la capacidad reflexiva. O, llegado el caso, sumergirse en experiencias confortantes y rutinarias de un mundo no accidentado, que opere como coraza protectora: “La coraza protectora *es el manto de confianza que posibilita el mantenimiento de un Umwelt viable*” (Giddens, 1995).

Giddens y su debate con Foucault

En forma muy breve señalaremos algunos puntos de disparidad entre Giddens y Foucault. Como se sabe Giddens (1995), erige una teoría de la intimidad que discrepa radicalmente con la conceptualización de la sexualidad de Foucault. El punto de

partida de esta disparidad no puede ser más antinómico. Mientras que para Foucault la disciplina es inseparable de un cuerpo dócil, para Giddens el cuerpo en la modernidad es inseparable del yo emancipatorio.

Señala Foucault: “A estos métodos que permiten el control minucioso de las operaciones del cuerpo, que garantizan la sujeción constante de sus fuerzas y les imponen una relación de docilidad-utilidad, es a lo que se puede llamar las “disciplinas” (Foucault, 1976). Para Giddens, por el contrario: “los cambios en las actitudes sexuales ... son, al menos en algunas partes resultado de una lucha y es imposible negar que hay elementos de emancipación involucrados en ellos” (Giddens, 1995).

Mientras la disciplina foucaultiana implica la (clara) creación de “sujetos útiles, hombres y mujeres que conformen con la pauta, que sean certificablemente cuerdos o sanos o dóciles o competentes, no agentes libres que inventan sus propias pautas...” (Couzet, 1988), el ideal del sujeto giddeneano se acerca a la introyección de una actitud reflexiva que instala la duda, aún ante aquello que parece que se debe acatar sin dudar.

Sin embargo, el último Foucault (1984, 1994) es el que Giddens no tiene en cuenta. La teorización sobre el “cuidado de sí” plantea una forma de identidad por la constitución de un espacio interno. Mientras que la racionalidad social o tecnologías políticas tal como las describe Foucault, se oponen a la reflexión, las técnicas éticas crean sujetos, y como tales, no están en un “afuera” ni se imponen. Vienen desde un “adentro” y se construyen.

De esta manera, Foucault diferencia estados de dominación de las prácticas de poder. El estado de dominación se define: “cuando un individuo o un grupo social llega a bloquear un campo de relaciones de poder y las torna inmóviles y fijas e impide cualquier reversibilidad de movimiento, por instrumentos que tanto pueden ser económicos, tanto políticos, o militares” (Foucault, 1984). A él sí se enfrentan prácticas revolucionarias. Por el contrario, en la liberación “se abre un campo para las nuevas relaciones de poder que deben ser controladas por prácticas de libertad” (Foucault, 1984).

Esta diferenciación es una perspectiva claramente contraria a la de la época de la microfísica del poder en la que se afirmaba:

“El poder se ha introducido en el cuerpo, se encuentra expuesto en el cuerpo mismo (...) la impresión de que el poder se tambalea es falsa porque puede operar un repliegue, desplazarse, investirse en otra parte” (Foucault, 1976). Pero este Foucault indica claramente que las prácticas de libertad, el cuidado de sí, pueden llegar a controlar el poder, aunque cabe aclarar que no lo anula.

El Foucault que mejor podría polemizar con Giddens a partir de aquí es el que plantea la disparidad biopolítica-tanatopolítica (Foucault, 1994b), por el cual se entrelaza la protección con el aplastamiento de la discrepancia. Este Foucault podría indicarle a Giddens que su abordaje social se acerca a una perspectiva biopolítica, dejando de lado aspectos tanatopolíticos como la violencia, la erradicación y hasta lo paranoico que subyace a la modernidad (Foucault, 1994b).

Sin embargo, Giddens bien podría reprocharle lo mismo a Foucault: no basta con indicar a lo biopolítico como vaivén organizador a la destructividad, para garantizar suficiente inclusión a la confianza y la fiabilidad, sin las cuales parece casi imposible entender (a no ser que se elija una perspectiva hobbesiana) la posibilidad de sostén de la trama social (Kaës, 1993).

Giddens y su debate con la posmodernidad

Señala Giddens que las instituciones que están en la modernidad dan cuenta de la misma solo desde ésta. No tienen precedentes ni antecedentes. A este análisis institucional se debería agregar el hecho de que estas instituciones cristalizan una visión del hombre, una forma de convivencia y una determinada estructura de las mentalidades que aún son plenamente vigentes. Sin embargo, indica Giddens:

Hoy, a finales del siglo XX, muchos mantienen que nos encontramos frente al comienzo de una nueva era ... Se han sugerido una curiosa variedad de términos para referirse a esa transición, algunos de los cuales hacen directa referencia al surgimiento de un nuevo tipo de sistema social... no obstante, la mayoría de esos términos sugieren más bien que el anterior

estado de las cosas está llegando a su fin (postmodernidad, postcapitalismo, la sociedad postindustrial, y así sucesivamente) (Giddens, 1993).

La larga cita, además de mostrar cierta inusual ironía de Giddens, deja patente la enfática posición del autor: no hay posmodernidad, la modernidad sigue vigente. Enfrentado a autores como Lyotard (1987) critica la “moda” posmoderna, resituando y tal vez revalorizando lo que es modernidad, en consonancia con Habermas (1989), en términos emancipatorios, de confianza, establecimiento de tramas sociales confiables, identidad en proceso de consolidación.

La modernidad para Giddens aparece legitimada como un sistema de vida que se origina en un espacio geográfico y en una medida de tiempo pero que va más allá de eso. Es un intento y una capacidad de inclusión social que no tiene precedentes, y refiere a la instauración de sistemas que confortan y ofrecen seguridades, aunque manteniendo márgenes de riesgo, que pueden o no circunscribirse (Giddens, 1997).

Pero, lo que remarca Lyotard no es este rasgo definitorio, sino el punto final o la incredulidad frente a la capacidad del metarelato, o narrativas de inclusión englobadora, para proporcionar un sentido o un eje a los procesos sociales, tales como la emancipación a través de la razón o la libertad. Lo que antes estaba legitimado, especialmente la ciencia, pierde tal cualidad y todo pasa a ser un *puzzle* de juegos de lenguaje o de partículas lingüísticas. Lo fragmentado, lo atómico, lo escindido marca de esta manera la agonía final del lazo social, agotado en su capacidad de sostener un porvenir, que se “despedaza” en una especie de presente continuo múltiple (Lyotard, 1987).

Desde allí no es que ya no haya un “centro” de estabilidad social, sino que todo acontecimiento puede ser heterogéneamente centro de otros centros. La posmodernidad se caracteriza entonces, por lo parcial, lo fragmentado, y lo que tenemos en el lugar del metarelato, son fragmentos de marcas lingüísticas *que ya no dan cuenta del Otro social y que se resisten a cualquier unificación. Es inseparable de la idea de Lyotard un fuerte desencanto con respecto a la modernidad, que a su vez colide con cierta sensación de nostalgia* (Lyotard, 1987).

Por su parte, Giddens entiende que la posmodernidad en el fondo sería un malentendido: es una modernidad aún vigente pero incapaz de encontrar las herramientas epistemológicas para entenderse así misma en su fase de mayor profundización:

En vez de estar entrando en un periodo de postmodernidad, nos estamos trasladando a uno en que las consecuencias de la modernidad se están radicalizando y universalizando como nunca. Afirmaré que más allá de la modernidad, podemos percibir los contornos de un orden nuevo y diferente que es postmoderno; pero esto es distinto de lo que en este momento algunos han dado en llamar “postmodernidad” (Giddens, 1993).

Lo postmoderno de esta modernidad parece aludir a la profundización de una visión crítica extrema, que hace imposible recurrir a los sistemas tradicionales de vida y puede, en el límite, generar riesgo y ansiedad. Es el punto, probablemente, en que el “corte” no puede dejar de “cortar” (Beck, 1997). Quizás la palabra clave es entonces: “fisura” y tanto Giddens como Lyotard se refieren a ella, pero desde perspectivas distintas: para Lyotard la fisura se hace desde la modernidad hacia el futuro, para Giddens, la fisura se hace desde la modernidad hacia el pasado. Para Giddens el futuro no es la posmodernidad sino que no puede ser sino más modernidad. Para Lyotard –en cambio– en el futuro no puede subsistir una modernidad ya desgastada y deslegitimada (Lyotard, 1987).

Quizás Lyotard tenga razón, pero la cuestión radica en qué es la modernidad para uno y otro. El núcleo de la modernidad para Lyotard es la capacidad de instaurar un gran relato unificador, mientras que para Giddens se trata de la capacidad reflexiva asentada en la confianza básica. En definitiva: no están sino hablando de cosas diferentes.

Para Lyotard la postmodernidad implica la imposibilidad de retorno a la modernidad. Pero Giddens enfatiza que la modernidad sigue vigente en término de discontinuidades y cambios tanto en el orden institucional como en el de identidad del yo: “Las civilizaciones tradicionales pueden haber sido más dinámicas que otros sistemas premodernos, pero la celeridad del

cambio de las condiciones de la modernidad es excepcional...” (Giddens, 1993).

Esto le permite resituar el debate con la posmodernidad:

Corrientemente ¿a qué se refiere la postmodernidad? Aparte de la generalizada sensación de estar viviendo un periodo de marcada disparidad con el pasado, el termino, evidentemente, significa algo de lo siguiente: que hemos descubierto que nada puede saberse con certeza, dado que los preexistentes “fundamentos” de la epistemología, han demostrado no ser indefectibles; que la “historia” está desprovista de teleología (Giddens, 1993).

La posmodernidad es también entonces una consecuencia de los fundamentos mismos de la modernidad. La reflexividad llevada al extremo demuestra la “debilidad” de los fundamentos y la imposibilidad de recurrir a recursos teleológicos. Giddens apunta otra reflexión en el sentido que la modernidad alberga tanto la democracia como la dictadura, la tolerancia como la intolerancia. Y si esto es verdad, entonces en realidad nunca pudo haber existido un metarelato, unificado, coherente e integrado propio de la modernidad, ni siquiera en términos de “progreso” o “civilización”:

La modernidad como puede ver cualquiera que viva los últimos años del siglo XX es un fenómeno de doble filo. El desarrollo de las instituciones sociales modernas, y su expansión mundial ha creado oportunidades enormemente mayores para que los seres humanos disfruten de una existencia más segura y recompensada que cualquier tipo de sistema premoderno. Pero la modernidad también tiene un lado sombrío, que se ha puesto de manifiesto en el presente siglo... El “despotismo” parecía ser una característica propia de los estados premodernos. Pero los albores del ascenso del fascismo, el Holocausto, el Stalinismo, y otros episodios de la historia del siglo veinte, podemos comprobar que las posibilidades totalitarias están contenidas dentro de los parámetros institucionales de la modernidad (Giddens, 1993).

Desde esta perspectiva Giddens insiste en que: “El núcleo de la modernidad resulta enigmático y no parece haber forma de resolver este enigma” (Giddens, 1993). Pero, sin embargo, no deja de dar la razón a Lyotard en ciertos puntos:

La ruptura con las visiones providenciales de la historia, la disolución de la fundamentación junto al surgimiento del pensamiento contrafáctico orientado- al -futuro y el “vaciamiento” del progreso por el cambio continuado, son tan diferentes de las perspectivas esenciales de la Ilustración como para avalar la opinión de que se han producido transiciones de largo alcance. Sin embargo, referirse a esas transiciones como postmodernidad, es un error que obstaculiza la apropiada comprensión de su naturaleza e implicaciones. Las disyunciones que han tenido lugar han de verse más bien como resultantes de la autoclificación del pensamiento moderno, en tanto que los residuos de la tradición y la visión providencial se disipan. No hemos ido “más allá” de la modernidad, sino que precisamente, estamos viviendo la fase de su radicalización (Giddens, 1993).

La polémica está pues instalada y aún hoy, décadas después, sigue sin resolverse. Probablemente Lyotard al diseñar la posmodernidad en realidad también está inventando la modernidad, su versión de la modernidad. Pero la modernidad de Giddens es también una probable o altamente probable versión de la modernidad.

¿Acaso es posible sugerir entonces que la modernidad de Giddens tiene mucho que ver con una trama social idealizada ligadora y englobante, donde todos son Bienvenidos, mientras que la posmodernidad de Lyotard expone, por el contrario, el desencanto ante la heterogeneidad social exhausta donde todos son ya Ajenos? (Klein, 2013). En este punto habría que recordar la reflexión de Baudrillard (1988), que no duda en incorporar una faz violenta a lo social, pero en términos netamente destructivos, indicando que lo social es a la vez destruido por lo que lo produce (los media, la información) y reabsorbido por lo que produce (las masas), por lo que lo “social” ya no designa nada.

Conclusiones: Profundizando el debate modernidad- posmodernidad

La modernidad giddiana es criticable, pero no deja de ser atendible como trama social que, aunque idealizada, permite proyectar un mundo de seres vivos, que aún desde sus dificultades, desean aparentemente vivir y no inmolarse, suicidarse u odiarse *ad infinitum*.

Pero la modernidad de Giddens es también una probable o altamente probable versión de la modernidad. De esta manera la evaluación crítica de los resultados de la modernidad en términos de pobreza, desigualdad e inequidad contrasta agudamente con la versión giddiana de la modernidad en el sentido de que: “ha creado oportunidades enormemente mayores para que los seres humanos disfruten de una existencia más segura y recompensada” (Giddens, 1993, p. 20), afirmación *cándida, ingenua y falsamente integradora*. Muchos, muchísimos millones de seres humanos, expondrían que estas oportunidades son falacias ausentes en sus vidas (Sader y Gentili, 1999).

Pero que lo social se haya vuelto desconcertante o ya no señale claramente sus “reglas de juego”, como indican los autores posmodernos, no quiere decir que no exista. Gran parte del debate presentado quizás pasa entonces por la posibilidad o imposibilidad de presentar una visión unificada del mundo. Pero, por otro lado, una visión unificada del mundo, si es que es posible, implica establecer como la misma se articula al programa de ciudadanía, el progreso racional y la corrección progresiva de la diferencia social versus la inequidad social. Lamentablemente, no parece que Giddens profundizara mucho en esos tópicos. De allí que por momentos daría la impresión de que no es suficiente sólo con la experiencia reflexiva ni el logro de la confianza básica para generar un debate convincente en torno a una unificación que se contraponga a las opiniones fragmentadoras de los posmodernos.

Varios autores posmodernos (Baudrillard, 1984; 2008a; Lyotard, 1987; Lipovetsky, 1990, 2000; Vattimo, 1994) indican que el programa de la modernidad no se pudo cumplir. Pero este

problema quizá no ha sido tanto de la modernidad, sino de una estructura capitalista que anula la capacidad reflexiva-emancipatoria. Pero, nuevamente, para aceptar esta perspectiva habría que entender que ambos (modernidad y capitalismo) no son totalmente isomórficos y habría que establecer al respecto las categorías analíticas correspondientes (Beck, 2000).

Todo depende, además, del punto de partida de los autores. Por ejemplo, si Habermas (1988) puede hablar del “hechizo de los antiguos”, Baudrillard (1988) lo hace del “éxtasis social”. Pero el hechizo es algo que remite a una cadena generacional y hace historia. El éxtasis no remite al pasado sino al presente transformado en instante, lo que agota el decurso histórico y propone la yuxtaposición de instantes como nueva categoría social y del pensamiento. Se trata pues de una trama social pensada o desde la integración generacional o de una trama social donde lo que prima es la yuxtaposición y la heterogeneidad.

Habría que considerar además, hasta qué punto se destacan experiencias que se consideran esenciales e implican la pérdida de referentes orientadores, priorizando el cambio, lo frágil y cambiante (Bauman, 2007). Giddens, por el contrario, establece claramente referentes ontológicos esenciales, desde espacios seguros y bien establecidos: mente, padres, hogar, para recibir e integrar la confianza básica y experimentar razonablemente situaciones de duda antes las cuales poder decidir.

Una vez más, el punto de partida define el punto de llegada. Desde allí se sostienen polémicas que terminan por ser reyertas, desde las cuales no es posible dialogar.

Referencias bibliográficas

- Ariès, P. y Duby, G. (1990a). *Historia de la vida privada (iv): de la revolución francesa a la primera guerra mundial*. Buenos Aires, Argentina: Taurus.
- Ariès, P. y Duby, G. (1990b). *Historia de la vida privada (vii): la revolución francesa y el asentamiento*. Buenos Aires, Argentina: Taurus.
- Aulagnier, P. (1975). *La violencia de la interpretación. Del pictograma al enunciado*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.

- Aulagnier, P. (1994). *Los destinos del placer: alienación, amor, pasión*. Buenos Aires, Argentina: Paidós. DOI: <http://doi.org/10.15446/dfj.n15.50499>
- Baudrillard, J. (1984). *Las estrategias fatales*. Madrid, España: Anagrama.
- Baudrillard, J. (2008a). *Cultura y simulacro*. Madrid, España: Kairós.
- Baudrillard, J. (1988). El éxtasis de la comunicación. *La Posmodernidad*. Madrid, España: Kairós.
- Bauman, Z. (2007). *Miedo líquido: la sociedad contemporánea y sus temores*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Beck, U. (Comp.) (1997). *Modernización reflexiva-política: tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid, España: Alianza Universidad.
- Beck, U. (2000). *Libertad o capitalismo. Conversaciones con Johannes Willms*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Bion, W. (1962). *Learning from experience*. Londres, Inglaterra: Tavistock.
- Castoriadis, C. (1992). *A criação histórica*. Rio de Janeiro, Brasil: Artes e ofícios.
- Castoriadis, C. (2004). *Sujeto y verdad en el mundo histórico-social*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Dolto, F. (1990). *La causa de los adolescentes*. Madrid, España: Seix Barral.
- Donzelot, J. (1998). *La policía de las familias*. Madrid, España: Pre-Textos.
- Erikson, E. (1965). *Childhood and society*. Londres, Inglaterra: Hogarth Press.
- Foucault, M. (1976). *Vigilar y castigar: El nacimiento de la prisión*. Buenos Aires, Argentina: Ed Siglo XXI.
- Foucault, M. (1984). Deux essais sur le sujet et le pouvoir. *Michel Foucault. Un parcours philosophique*. Paris, Francia: Gallimard.
- Foucault, M. (1994). *La ética del cuidado de sí como práctica de libertad*. Paris, Francia: Gallimard.

- Foucault, M. (2004). La Tecnología Política de los individuos. *Coleção Ditos y Escritos V*. Brasília, Brasil: Política Forense Universitaria.
- Freud, S. (1931). *El malestar en la cultura*. Tomo XXI. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la Modernidad*. Madrid, España: Alianza.
- Giddens, A. (1995). *Modernidad e Identidad del Yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Madrid, España: Península.
- Giddens, A. (1995b). *La transformación de la intimidad. Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas*. Madrid, España: Cátedra.
- Giddens, A. (1997). Vivir en una sociedad postradicional. *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid, España: Alianza Universidad.
- Habermas, J. (1989). *El discurso filosófico de la modernidad*. Madrid, España: Taurus.
- Habermas, J. (1988). La modernidad. un proyecto incompleto. *La posmodernidad*. (pp. 19-36). Madrid, España: Kairós.
- Kaës, R. (1993). *El grupo y el sujeto del grupo: Elementos para una teoría Psicoanalítica del Grupo*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Klein, A. (2013). *Subjetividad, Familias y Lazo social: Procesos psicosociales emergentes*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial.
- Kohut, H. (1982). Introspection, empathy and the semi-circle of mental health. *The International Journal of Psychoanalysis*. 63 (4), Londres, Inglaterra: Taylor & Francis.
- Laplanche, J. y Pontalis, J. B. (1981). *Diccionario de Psicoanálisis*. Madrid, España: Ed Labor.
- Lewkowicz, I. (2004). *Pensar sin estado: La subjetividad en la era de la fluidez*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Laufer, M. (1995). *El adolescente suicida*. Madrid, España: Biblioteca Nueva.
- Lipovetsky, G. (1990). *El imperio de lo efímero*. Madrid, España: Anagrama.

- Lipovetsky, G. (2000). *La era del vacío: Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*. Madrid, España: Anagrama.
- Lyotard, J. (1987). *La condición postmoderna*. Madrid, España: Cátedra.
- Merton, R. (1964). *Teoría y estructuras sociales*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Sader, E. y Gentili, P. (1999). *La trama del neoliberalismo: Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Universitaria de Buenos Aires.
- Taylor, C. (2006). *Fuentes del yo, la construcción de la identidad moderna*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Vattimo, G. (1994). *En torno a la posmodernidad*. Madrid, España: Anthropos.
- Winnicott, D. (1972). *Realidad y Juego*. Madrid, España: Gedisa.

Reseñas y Recensiones

Argelia Soto Linares
Universidad de Guanajuato
México

Decidir sobre las muertes humanas

Reseña de: Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. (Falomir, E, Trans.)
Editorial Melusina. (Trabajo Original publicado en 2006)

argesoto@gmail.com

Recibido: 27 de abril de 2023

Aceptado: 19 de junio de 2023

Las políticas y las acciones estatales de forma general conllevan diversas razones de ser. Diferentes teorías y postulados, dirigen su intención a tratar de explicar los cómo y los por qué de estas decisiones y operaciones. De esta forma el poco avance, garantía, respeto y cumplimiento de derechos básicos para el ser humano, que implican una vida no digna y finalmente muertes en condiciones deplorables, puede responder a varias lógicas. La Necropolítica, postulado que ha sido presentado principalmente por el académico Achile Mbembe, en su libro *Necropolítica* (2006-2011), podría coadyuvar en el entendimiento de dicho fenómeno.

La Necropolítica puede presentar un acercamiento a las lógicas en que el Estado percibe a la ciudadanía y trabaja o no por esta, especialmente a aquellos segmentos menos favorecidos y en situaciones de vulnerabilidad. Este postulado teórico, permite la aproximación al entendimiento de las acciones y políticas promovidas por el Estado, que llevan a las personas a vivir en situaciones que vulneran su dignidad y finalmente a la muerte, donde sus cuerpos son vistos como disponibles sobre los cuales se puede tomarse decisiones. Comporta por tal, la creación de políticas que deciden sobre la forma en que estos segmentos poblacionales viven, y especialmente el poder y la decisión sobre la forma en cómo estos mueren o deben morir "...la expresión última de soberanía reside ampliamente en el poder y la capacidad de decidir quién puede vivir y quién debe morir". (Mbembe, 2006/2011:19), poniendo especialmente énfasis en la utilidad y control del deceso de estas personas, marco adecuado para la expresión y ejercicio de poder y control.

Mbembe en su texto *Necropolítica* (2006/2011), realiza una revisión histórica de los procesos de esclavitud y colonización en África, así como en países latinoamericanos, explicando las diferentes pérdidas que estas sociedades han tenido a partir de dichos acontecimientos:

La condición de esclavo es, por tanto, el resultado de una triple pérdida: pérdida de un ‘hogar’, pérdida de los derechos sobre su cuerpo y pérdida su estatus político. Esta triple pérdida equivale a una dominación absoluta, a una alienación desde el nacimiento y a una muerte social... (Mbembe, 2006/2011, 31-32)

Significando ello la reducción de una condición humana digna, la base del accionar necropolítico. El autor revisa de igual manera conflictos bélicos en continentes como Asia, intentando explicar la lógica del desarrollo y conducción de la política, economía e incluso la cultura, que se basan en la segmentación de la población, lo que ha resultado en el control a través de la violencia, la desigualdad y el terror (lo que es conocido como necropoder).

Uno de los elementos que enriquecen el estudio de Mbembe, es la hipótesis de que las acciones, decisiones y control sobre la muerte, pueden si bien venir principalmente por parte del Estado, también abre la posibilidad de conocer acciones paraestatales o de actores ajenos al Estado que ejercen de igual manera poder; no obstante aunque las acciones salgan del control del Estado de cualquier manera los derechos de seguridad y protección siguen recayendo en este, teniendo de forma indirecta cierta participación.

La necropolítica coadyuva por tal, en explicar los posibles razonamientos en torno a la producción y administración de las muertes de formas sistemáticas en los diferentes territorios, pero además, es un principio que podría ayudar a entender y explicar el poco interés en los cuerpos de las personas fallecidas, el poco interés en lo que se conoce como *derechos postmortem*. Permitiendo ello utilizar esta propuesta como base teórica para explicar problemas como la *crisis forense* que se vive actualmente en México, tanto en relación a las búsquedas de personas desaparecidas, la saturación de cuerpos no identificados en los servicios médicos forenses y los deficientes procesos para su identificación y regreso de los cuerpos a las familias que se encuentran en procesos de búsqueda o no,

En el caso particular de las masacres, los cuerpos sin vida son rápidamente reducidos al estatus de simples esqueletos. Desde ese momento, su morfología se inscribe en el registro de una generalidad indiferenciada: simples reliquias de un duelo perpetuo, corporalidades vacías, desprovistas de sentido, formas extrañas sumergidas en el estupor. (Mbembe, 2006/2011, 64)

La responsabilidad por el bienestar y la dignidad humana, queda fuera de las lógicas y prácticas del Estado y del gobierno, en tal sentido, es la conveniencia de la muerte de las personas que no importan, la labor realizada. Entendiendo este razonamiento, se abre la pauta para indagar sobre ¿Cuál es la conveniencia del mal vivir y la muerte de estas personas? ¿Por qué son personas que no importan? ¿Por qué no importan sus muertes? Si bien el análisis de Mbembe utiliza la explicación de la superioridad racial, el control, la decisión y la ejecución y mantenimiento del poder, podrían sumarse a estas, algunos razonamientos más específicos a partir de los diferentes contextos, y acercarse al entendimiento de la forma en que las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales se han construido en los países.

Esta propuesta teórica conduce al análisis sobre las lógicas, formas y la naturaleza de la construcción de las dinámicas y las políticas que el Estado implementa, que permiten las paupérrimas realidades de vida, especialmente de las poblaciones en condición de vulnerabilidad, acciones y decisiones que tienen como finalidad su muerte, disponiendo tanto de los cuerpos como de los espacios y los momentos para ello. Trasladándose una vez más al caso de países como México que viven importantes crisis de seguridad y de emergencia humanitaria en materia de derechos humanos, el postulado permite conocer las políticas que conducen a que muchas personas ante la no oportunidad y el limitado o nulo acceso de derechos humanos básicos, se ven en la necesidad de buscar otras opciones para la sobrevivencia que implican pisar terrenos inseguros que pueden finalmente conllevar a la pérdida de la vida, significando esto un marco de violencia, control y represión. Contribuyendo además al crecimiento de problemas sociales como la pobreza, la desigualdad, la inseguridad, la impunidad, la corrupción, la no garantía de derechos humanos, la criminalidad, entre algunos.

Apuntes para leer *El Brasil de Bolsonaro en español*

Germán Beber

Universidad Nacional de Entre Ríos

Argentina

Reseña de: El Brasil de Bolsonaro en español. Pereyra Doval, Gisela; Lucca, Juan Bautista; Iglesias, Esteban y Pinillos, Cintia (eds.). 2023.

Buenos Aires: Prometeo editorial, 271 pp

german.beber@uner.edu.ar

Recibido: 10 de enero de 2023

Aceptado: 12 de febrero de 2023

Introducción

La experiencia política brasileña de las últimas décadas ha captado la atención de un amplísimo número de investigadores e investigadoras alrededor del mundo. En este marco, los análisis que se han elaborado desde los inicios del proceso de restauración democrática hasta el Brasil contemporáneo permiten advertir avances, retrocesos y claroscuros en el juego democrático del país latinoamericano. Este juego, con sus actores, tendencias y escenarios, es lo suficientemente importante como para un fuerte correlato político, económico y sociocultural no sólo en Latinoamérica sino también en el resto del mundo.

Uno de los fenómenos contemporáneos que más ha llamado la atención en la escena política brasileña es el ascenso del político y militar Jair Messias Bolsonaro, quien logró ganar las elecciones presidenciales (en segunda vuelta) en el año 2018, representando el ascenso al poder de una propuesta de derecha radical con un discurso “*abiertamente sexista, racista, homófobo, xenófobo, patriótico, militarista y autoritario*” por vía electoral. Para su estrategia política, el bolsonarismo se encargó de amalgamar -aunque no sin dificultades en su coexistencia- un conjunto de elementos dispersos

en la cultura política brasileña, los cuales tenían como denominador común la oposición explícita “al ciclo de políticas progresista” que inició en Brasil a comienzos del siglo XXI.

La obra que aquí reseñamos es una apuesta por comprender el atravesamiento del bolsonarismo en la historia política reciente de Brasil, sin perder de vista sus múltiples dimensiones y aristas. Aunque titánica, esta tarea representa, por un lado, un esfuerzo por comprender las lógicas anti-igualitarias que se erigen en la región, las raíces que éstas han echado en América Latina y los recursos políticos e institucionales con los que cuentan nuestros países para hacer frente al avance de los proyectos *neofascistas*. Pero por otro lado, el libro *El Brasil de Bolsonaro en español* está teñido de un compromiso político por ampliar los horizontes de nuestras democracias, y eso es justamente lo que lo vuelve aún más interesante y necesario.

El Brasil de Bolsonaro en español

El libro *El Brasil de Bolsonaro en español* (2023) es una obra escrita por “*especialistas en política brasileña que no son brasileños*”, y compilada y editada por docentes, investigadoras e investigadores de la Universidad Nacional de Rosario e integrantes del Centro de Estudios Comparados de la misma institución. Esto nos permite, como bien se indica en la *Introducción* del libro, combinar de una forma equilibrada cierta proximidad al fenómeno que se estudia con una necesaria mirada de extrañamiento.

El contenido de la obra se estructura en diecisiete capítulos, los cuales se ordenan de forma tal que la lectura se torna amena a la vez que atrapante. Esto se debe, en gran parte, al nivel de análisis que las autoras y autores desarrollan en las páginas de la obra y el uso de un lenguaje claro y preciso.

En cuanto a los aportes más significativos del libro, solo interesa aquí proponer cinco posibles “entradas” al texto, a modo de (des)ordenadores de la lectura. A nuestro entender, son estos disparadores los que vuelven a esta obra de consulta obligatoria para cualquier investigación sobre la democracia brasileña contemporánea:

a. Revisión conceptual

El Brasil de Bolsonaro... recupera conceptos cruciales para las ciencias sociales y los revisa a la luz del caso brasileiro. Esto permite controlar la capacidad explicativa de los andamiajes conceptuales tradicionales, a la vez que incorpora -cuando resulta pertinente hacerlo- nuevos atributos definitorios al concepto.

Así, por ejemplo, Thomas Kestler (*Capítulo 1*) trabaja el concepto de populismo radical de derecha y se embarca en la búsqueda de especificidades del término en el contexto latinoamericano, sirviéndose además del concepto de “orden natural”. Este tipo de estudios en el caso de Bolsonaro, dirá Kestler, muestra cómo el concepto es compatible con el contexto regional y, a su vez, tiene la capacidad de viajar a otros países latinoamericanos.

Andrea Avila Serrano (*Capítulo 2*) analiza el carácter neofascista del bolsonarismo, rastreando el componente “neo” en la organización política fascista que representó el gobierno de Bolsonaro. Ello obliga a desentrañar las relaciones del movimiento fascista con el Estado capitalista y el neoliberalismo.

Por su parte, José Giavedoni (*Capítulo 3*) se aboca de lleno a develar los pliegues entre verdad y política en los discursos de Paulo Guedes, evidenciando cómo las conceptualizaciones sobre igualdad, inclusión, libertad y orden social que dan forma al proyecto bolsonarista se inscriben en una matriz de pensamiento fuertemente neoliberal.

Finalmente, en cuanto a la revisión de la potencia de los conceptos, observamos que el libro también brinda una “vuelta de tuerca” -a decir de Carlos Federico Domínguez Avila (*Capítulo 12*)- a la idea de movimientos sociales, participación política y calidad democrática. Aquí los conceptos se contrastan con el gobierno de Bolsonaro a partir de la observación de los subgrupos que componen la derecha que sostenía el bolsonarismo. Comprender sus acciones colectivas, las estrategias de socialización y movilización, y las formas de reclutamiento de un movimiento como el que encabeza Bolsonaro resulta indispensable para entender cómo las fuerzas político-sociales de extrema derecha pueden volverse tan poderosas, competitivas e influyentes.

b. Competencia electoral y dinámica de los partidos políticos

Como segundo punto a destacar, el libro analiza el comportamiento electoral de Brasil desde el proceso de recuperación democrática,

y reconstruye las dinámicas electorales y estrategias partidarias que le han permitido a Bolsonaro articular una coalición ideológicamente afín a las bancadas del Buey, la Bala y la Biblia, y ocupar un rol cada vez más protagónico en la escena política de Brasil.

La apuesta más fuerte en esta línea se encuentra en los aportes de Cintia Pinillos y María Laura Sartor Schiavoni (*Capítulo 4*) y de Juan Bautista Lucca (*Capítulo 5*), quienes rastrean cambios y continuidades en el ciclo electoral 2018-2022 a partir del análisis de los partidos políticos y sus estrategias de competencia en el marco de un esquema partidario que parecía haber encontrado en el presidencialismo de coalición la fórmula política para el éxito. Estos capítulos se construyen a partir de una lectura atenta de los datos sobre la diversidad de candidaturas a ocupar cargos públicos, la composición de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y la reconfiguración de las alianzas entre proyectos políticos, evidenciando así la polarización extrema de la sociedad brasileña y las complejidades para construir liderazgos en un contexto como este.

c. Aportes para la construcción de una agenda

El libro permite una lectura vinculada a la construcción de una agenda de asuntos públicos que pueden devenir, más tarde o más temprano, en insumos para la discusión de políticas de gobierno. En este marco, *El Brasil de Bolsonaro en español* propone un análisis de las decisiones y los modos en que se han abordado asuntos de gran relevancia pública durante el gobierno de Bolsonaro, e identifica también qué aspectos de estos abordajes fueron plausibles de crítica por la ciudadanía brasileña y cuáles de ellos fueron celebrados y por quiénes.

Los capítulos que se inscriben dentro de esta posible lectura abordan, por ejemplo, el tratamiento que el gobierno de Bolsonaro le dio temas como la seguridad pública, los derechos humanos, las políticas para la protección del ambiente, las políticas de género y diversidades, y las reformas laborales, entre otras, y los compara detenidamente con las formas en que se abordaron en gestiones de gobiernos anteriores. Entre otras cosas, esto permite advertir rupturas y continuidades en la cocina de la política brasileña.

Aquí encontramos los aportes de Verónica Giordano y Florencia Lederman (*Capítulo 6*), quienes estudian la “cuestión de Itaipú”, su vinculación con los *think tanks* y el ascenso de las derechas

en América Latina; o de Matías Franchini, Eduardo Viola y Ana Carolina Mauad (*Capítulo 10*), quienes escriben sobre el tratamiento de la política ambiental durante el gobierno de Bolsonaro, señalando el negacionismo ambiental y su postura anticientífica como un eje tan central como nefasto en su gestión.

Mariana Berdondini (*Capítulo 11*) aborda la cuestión de las mujeres y las diversidades durante el bolsonarismo, poniendo en evidencia cómo el discurso en defensa de la familia tradicional y los valores religiosos y nacionales funcionaron como excusa para licuar cualquier política relacionada a la igualdad, a la diversidad y pluralidad de vida, de sexualidades, y de mujeres y disidencias. El objetivo de este embate tiene como propósito último combatir la “ideología de género”, la cual es entendida por las filas del bolsonarismo como una expresión más del “marxismo cultural”.

Gisela Pereyra Doval y Emilio Ordoñez en el *Capítulo 14*, Sergio Caballero y Diego Sebastián Cescentino en el *Capítulo 15*, Nastasia Barceló y Amanda Barrenengoa en el *Capítulo 16*, y Esteban Actis en el *Capítulo 17* estudian las tensiones y conflictos en la política exterior del gobierno de Bolsonaro, su alineación al gobierno de Donald Trump en Estados Unidos, su vinculación pragmática con China, y sus relaciones con los países de América Latina, especialmente con Argentina y el MERCOSUR.

d. Variables intervinientes en el ascenso de Bolsonaro

En cuarto lugar, consideramos que *El Brasil de Bolsonaro en español* recupera muy atinadamente un conjunto de factores que, en mayor o menor medida, colaboran en la explicación de la llegada de Bolsonaro a la presidencia de Brasil. Mencionaremos aquí los capítulos que, a nuestro criterio, constituyen aportes sustantivos en esta línea.

En el *Capítulo 7*, Esteban Iglesias y Sebastián Castro Rojas subrayan el papel insoslayable que ha ocupado internet y la movilización político-digital en la reconfiguración de las modalidades de representación política actual. Estos medios digitales fueron rápidamente capitalizados por el movimiento bolsonarista, quien generó los espacios (*online*) necesarios para que la derecha brasileña canalice su rechazo al PT y se movilice a favor de un candidato conservador como Bolsonaro.

En el *Capítulo 8*, de la mano de Greta Rubinich Siliano, Tomás Balbino y Mariano Madera, el libro aborda en profundidad el rol del movimiento evangélico en la consolidación de la derecha brasileña y su participación en el bolsonarismo, tanto desde una perspectiva histórica como desde una mirada político-institucional.

En un tono de discusión similar, *El Brasil de Bolsonaro...* no deja de reconocer el rol de las Fuerzas Armadas en el gobierno del militar retirado devenido en político, su participación activa durante el proceso de campaña electoral y la militarización de su gobierno una vez que ganó la presidencia. Este análisis, realizado por Ignacio Pirotta (*Capítulo 9*), permite observar cómo los intereses del sector militar entran en juego con los intereses del gobierno de Bolsonaro y cuáles son las consecuencias de ello en el corto y el mediano plazo.

Por último, pero no por ello menos relevante, consideramos que el análisis realizado por Dolores Rocca Rivarola (*Capítulo 13*) sobre las matrices antipetistas que subyacen en la historia reciente de Brasil constituyen una mirada necesaria para entender la construcción simbólica y discursiva del bolsonarismo. De acuerdo a la autora, Bolsonaro logró articular las dos matrices antipetistas que se han gestado durante las últimas décadas: el “miedo a la izquierda y al comunismo” (identificado fundamentalmente durante la campaña de Fernando Collor de Mello), por un lado, y el núcleo de críticas centradas en la corrupción (esbozadas durante los escándalos ocurridos durante los gobiernos de Lula Da Silva), por otro. Estos aportes son cruciales si, siguiendo a la autora, entendemos que estas matrices se transformarán en legados a la cultura política brasileña que permanecerá en el tiempo.

e. A propósito de la cuestión temporal

Finalmente, resta decir que -en mayor o menor medida- todos los capítulos del libro proponen una lectura compleja sobre la dimensión temporal. De esta forma, la obra en su conjunto logra construir un análisis sobre un fenómeno tan actual como la “irrupción” de Bolsonaro a través de la recuperación dialéctica de las relaciones existentes entre el pasado no tan reciente de Brasil, por un lado, y su coyuntura actual, por otro. Este tipo de análisis, a nuestro criterio, acorta las brechas difusas que existen entre las explicaciones que consideran al bolsonarismo como un síntoma

del devenir brasileño y entre aquellas que lo entienden como la causa del recrudecimiento de la extrema derecha y conservadora en el país. El panorama es, como bien se deja ver en todos los capítulos, mucho más complejo.

Para cerrar, conviene señalar que los cinco disparadores para la lectura que aquí se vuelcan no pretenden ser exhaustivos, sino meros dinamizadores para complementar el análisis de la obra. Las tramas que se tejen en cada capítulo -y también entre ellos- permiten esbozar conclusiones tan variadas como las miradas de las autoras y autores que escribieron las páginas de *El Brasil de Bolsonaro...* Sin embargo, todas ellas parecen coincidir en un punto: a pesar de su derrota en las elecciones presidenciales del 2022, Jair Bolsonaro, como fenómeno político, sobrevive. Quizás frente al proceso de erosión democrática que supone el avance del proyecto bolsonarista convenga seguir el consejo que Andrés Malamud nos deja en el *Epílogo* del libro: ante la incertidumbre que representa el futuro político de Brasil, sabemos que hacer pronósticos es difícil, pero el pasado nos ofrece siempre algún aprendizaje. Este libro es prueba de ello.

