

UC San Diego

UC San Diego Previously Published Works

Title

Vender el mito de la democracia racial: Selección étnica en las políticas migratorias de Brasil desde la República hasta el presente

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/6f15t5p9>

Authors

Cook-Martín, David
FitzGerald, David

Publication Date

2015

Peer reviewed

VENDER EL MITO DE LA DEMOCRACIA RACIAL: SELECCIÓN ÉTNICA EN LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DE BRASIL DESDE LA REPÚBLICA HASTA EL PRESENTE¹

DAVID COOK-MARTÍN Y DAVID FITZGERALD

La política inmigratoria de Brasil consta de periodos durante los cuales sus leyes distinguieron de manera positiva o negativa quienes podían ser admitidos al territorio. ¿Cuáles han sido los determinantes de estos patrones de selectividad étnica en las leyes inmigratorias del país en el largo plazo? Argumentamos en este capítulo que este tipo de selectividad resultó de la intersección de dos planos. En el vertical o doméstico, las elites políticas dedicadas al proyecto de blanqueamiento nacional se debatieron con la clase hacendada que buscaba mano de obra barata. No fue hasta la época de Vargas que se integraron de manera significativa actores del sector sindical y profesional al debate de políticas inmigratorias y esto coincidió con la implementación de leyes discriminatorias. En el plano horizontal o internacional, las elites políticas promovieron la etiqueta de Brasil como democracia racial, lo cual desalentó discriminaciones explícitas en las leyes inmigratorias (aunque no en la practica administrativa o en la aplicación de leyes aparentemente neutrales en contra de grupos de

1. Este trabajo se inserta en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad bajo el título "Políticas, discursos y prácticas de protección al migrante. El caso de los españoles en Argentina y Brasil, 1948-2008" (HAR2012-33147), financiado por el programa de I+D del Ministerio de Economía y competitividad, España.

orígenes determinados). Después de la Segunda Guerra Mundial, el etiquetado de Brasil como democracia racial llevó a que sus diplomáticos e intelectuales desempeñaran un papel decisivo en el giro global hacia el antiracismo. El primer decreto federal inmigratorio del Brasil republicano en 1890 prohibió la entrada libre de “los oriundos de Asia o de África” a no ser con permiso del congreso nacional. Dos años más tarde, una ley federal aprobó la entrada de inmigrantes chinos y japoneses y anuló el Decreto 528 de 1890. ¿Qué pasó entre estos dos momentos legislativos y qué podemos aprender de ellos sobre los factores determinantes de la política inmigratoria?

Cuando Brasil emergió como república en 1889, solo un año después de la abolición de la esclavitud, albergaba la población de origen africano más grande de las Américas. Las elites coincidían en no querer más negro pero se debatió la posibilidad de importar trabajadores asiáticos hasta atraer un número suficiente de inmigrantes europeos por considerarlos agentes deseables de blanqueamiento y de la modernidad. Los decretos mencionados explicitan dos momentos en la competencia entre grupos políticos y económicos con objetivos distintos. En una primera instancia, los promotores de una visión ideológica del carácter racial de la nación ganaron la partida. La segunda partida la ganaron los empleadores que buscaban mano de obra barata. La “cuestión china” —como lo llamaron los contemporáneos— se resolvió a principios del siglo XX cuando el proyecto ideológico de blanqueamiento demográfico triunfó sobre los intentos de los terratenientes por reclutar a trabajadores de Asia. En esos años, también se echaron las cimientos del mito de la democracia racial, la idea de que los brasileños resultaban de una fusión de europeos, africanos e indígenas que vivían en armonía e igualdad. Ya en 1911, Jean Lacerda, director del Museo Nacional de Río de Janeiro, explicaba ante el Congreso Universal de Razas que “los prejuicios de raza y color, que nunca arraigaron en Brasil tanto como lo hicieron en la población norteamericana, han perdido mucha fuerza desde que se proclamó la República”. Describía a Brasil como un país donde “hay espacio suficiente para que todas las razas del mundo vivan en armonía y prosperidad” (Spiller, 1911: 381-2).

El mito sirvió a los objetivos domésticos e internacionales de la construcción del Estado. En el plano interno la propagación de la idea de democracia racial socavó la legitimidad de movilización étnico-racial por parte de poblaciones de origen africano o indígena, y de esta manera preservó el privilegio de

las elites de origen europeo. Así como el liberalismo político proclamaba la igualdad para todos, pero entendía por “todos” a hombres de origen europeo, la democracia racial pregonaba relaciones armoniosas entre todos los brasileños a la vez que protegía el privilegio de los de piel clara. Hacia el exterior, el gobierno proyectó con sus leyes de inmigración y nacionalidad la marca de un Brasil que personificaba las relaciones raciales armoniosas, a menudo en contraposición a la segregación de los Estados Unidos del norte. Brasil apoyó la propuesta japonesa de incluir una cláusula de igualdad como parte de la Conferencia de la Paz en París en 1919 (Lauren, 1988: 86; 2003: 100). Aún durante el apogeo del racismo científico en los años veinte, el gobierno brasileño justificó con la democracia racial el no discriminar a los inmigrantes negros en la ley. Sin embargo, en la práctica Brasil recurrió a directivas diplomáticas secretas para disuadir la inmigración negra desde Estados Unidos. La elite gobernante persiguió el blanqueamiento del país a través de preservar un alto grado de discreción en la faceta administrativa de las políticas inmigratorias.

Las elites dominaron los debates sobre política inmigratoria. Los trabajadores no tuvieron una manera efectiva de encauzar sus preocupaciones hacia el ámbito del poder hasta que el régimen populista de Vargas diera cabida a los sindicatos corporativistas en los años treinta, aunque el movimiento obrero había estado activo por dos décadas. Vargas limitó la influencia de las elites regionales al centralizar la política inmigratoria y al dar voz a reclamos obreros, pero siempre por medio de una estrategia corporativista que eliminaba las alternativas. Como en México y Cuba, el vuelco al populismo tomó la forma curiosa de un “racismo antirracista” que, a la vez que intentaba integrar a brasileños indígenas y de origen africano, restringía la entrada de grupos extranjeros que pudieran amenazar la composición étnica que se había logrado con gran esfuerzo. Inspirado por el sistema de cuotas de origen nacional de Estados Unidos, Brasil intentó congelar en el tiempo su composición racial; pero esto tuvo el efecto práctico de discriminar contra japoneses, oriundos del oriente medio, y *ciganos*. Vargas presentó las cuotas nacionales como una manera justa de salvaguardar de amenazas extranjeras a Brasil. Como en Cuba y México, el gobierno brasileño también insistió en que sus ciudadanos recibieran trato preferencial a la hora de distribuir empleos.

Factores en el plano político internacional afectaron la política brasileña, dado que primó la emulación de las medidas inmigratorias adoptadas por

Estados Unidos y Argentina, dentro de un modo de adaptación estratégica de sus políticas. Brasil no experimentó presiones restrictivas por parte de un vecino poderoso como fue el caso de Canadá y México, pero como ocurrió con la mayoría de los países latinoamericanos, sí fue presionado por Japón para limitar restricciones en contra de sus ciudadanos. Brasil fue excepcional por la habilidad con que manejó la política del antirracismo en el plano internacional, no solo mediante la diplomacia sino también por medio de la participación comprometida de una comunidad epistémica de expertos en la UNESCO.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las elites intelectuales brasileñas aprovecharon el etiquetado de democracia racial para desempeñar un papel importante en el giro global en contra del racismo explícito². Los científicos sociales de otros países dieron por sentado que los brasileños tenían una perspectiva autorizada sobre la igualdad racial y pusieron a su disposición los recursos considerables de la UNESCO. Claro que los estudios de estos expertos y de sus pares no-brasileños revelaron un sistema de clasificación social mucho más complejo de lo que sugería la ficción de la democracia racial. De todos modos, este mito persistió y moldeó los debates sobre política inmigratoria, a la vez que Brasil se convertía en una potencia económica. La amenaza ideológica a la seguridad nacional se convirtió en la preocupación fundamental de los regímenes militares hasta los años ochenta. Cuando la presión inmigratoria de países vecinos, de África, Asia y Haití se incrementó a principios de 2000, comenzó a observarse la posibilidad de que el país se convirtiera nuevamente en un país receptor. Ante este desafío el gobierno respondió con herramientas diplomáticas y regulaciones burocráticas y no con restricciones legales.

COLONIA E IMPERIO

Desde la llegada de exploradores portugueses en 1500 hasta el fin del imperio brasileño en 1889, los criterios determinantes de las políticas inmigratorias fueron la religión y la seguridad política. En lo que se refiere a la religión, por ejemplo, la selección de colonos dependía del poder colonial de turno. Los

2. Sobre el etiquetado internacional, véase Ham (2008).

colonizadores de los Países Bajos permitieron que a partir de 1630 los criptojudíos ejercieran libremente su culto, pero cuando tomaron control los portugueses, en 1654, los judíos recibieron pasaje para salir de Brasil. Durante la época de influencia española a fines del siglo XVI y principios del XVII, los judíos fueron afectados por la prohibición de emigrar a América. Por otro lado, la amenaza de potencias rivales significó que las autoridades portuguesas fomentaran la inmigración de súbditos católicos —por lo menos hasta que esta llegó a preocupar por su envergadura—.

La escasez de mano de obra y la poca participación de la población indígena en la misma generaron condiciones propias para la introducción de la esclavitud. Entre 1550 y 1855 se estima que entraron 4 millones de esclavos por puertos brasileños. Este movimiento de personas coaccionadas suplió las necesidades laborales por un tiempo y transformó el panorama demográfico de Brasil. Los códigos civiles y religiosos discriminaban entre individuos por su pureza de sangre, pero de hecho los casamientos interétnicos fueron relativamente comunes y a veces hasta alentados oficialmente. La colorida nomenclatura racial que surgió para clasificar a los hijos de estas uniones importaba a empleadores y a líderes políticos locales, pero desde la perspectiva de la corona portuguesa, la cuestión esencial fue que el territorio estuviese ocupado y que hubiera mano de obra suficiente.

Durante el periodo imperial (a partir de 1822), cambios en la estructura económica de Brasil, su inserción en la economía atlántica y el fin de la trata de esclavos global (1850) sentaron las bases para un cambio en su política inmigratoria hacia el fin de la década de 1880. Entretanto, la política inmigratoria y de nacionalidad se administraba a nivel provincial y con mucha injerencia de los *fazendeiros*, quienes establecieron una red de reclutadores en Europa (Carneiro, 1950). Las pocas restricciones de la época tuvieron que ver con temas de seguridad nacional. Como otros países en el hemisferio, Brasil temía la explotación de recursos nacionales por parte de potencias mundiales o Estados con apoyo de intereses comerciales poderosos.

Hacia fines del periodo imperial, los debates en torno a la selectividad en política inmigratoria demuestran la intersección de factores a nivel nacional (ideología de blanqueamiento versus intereses económicos) e internacional (intereses diplomáticos). La resolución de la llamada "cuestión china" por la negativa a buscar inmigrantes de dicho origen demostró que la ideología del

blanqueamiento había triunfado momentáneamente sobre las demandas de los poderosos intereses económicos que buscaban mano de obra barata, sin que importara su procedencia.

EXPERIMENTOS REPUBLICANOS: DE LAS EXCLUSIONES ASIÁTICAS EXPLÍCITAS A LOS DECRETOS SECRETOS

Las primeras iniciativas legales para seleccionar inmigrantes según sus orígenes étnicos tuvieron lugar a principios del periodo republicano. Este duró hasta 1930 e incluyó la inmigración europea masiva y los comienzos de una migración considerable de Asia y oriente medio. Las leyes selectivas de este periodo resultaron del juego entre factores en los planos nacionales e internacionales.

En el plano nacional o vertical, los actores principales fueron las elites económicas, políticas y militares con intereses materiales e ideológicos distintos y a veces contradictorios. La estructura descentralizada de gobierno generalmente favorecía los intereses de los grandes terratenientes, aun cuando las políticas aplicadas no siempre tuvieran los resultados esperados. Estos terratenientes requerían más trabajadores y no consideraban que esta demanda pudiera ser satisfecha con mano de obra indígena o de antiguos esclavos. Hasta que llegase la mano de obra deseada —la europea— estaban dispuestos a transigir y permitir la entrada de asiáticos. A los líderes políticos preocupó el efecto que la migración asiática tendría sobre la comunidad política imaginada. Los legisladores formularon una ley para controlar los flujos de Asia y África por considerar que los inmigrantes de estas regiones serían nocivos para la nación, no porque recibieran presiones sindicales de algún otro sector popular como ocurría en Estados Unidos del norte. El Decreto 528 del 28 de junio de 1890 declaraba libre la entrada para cualquier individuo idóneo para el trabajo y que no tuviese un historial criminal, con excepción de asiáticos y africanos, que solo podían entrar con autorización del congreso nacional brasileño. El decreto también ordenaba al personal diplomático en el exterior usar todos los medios a su alcance para evitar la llegada de inmigrantes provenientes de Asia y África³.

3. Esta política ilustra lo que se convirtió en una característica de la regulación inmigratoria brasileña:

Los intereses económicos y la geopolítica, sin embargo, habrían de prevalecer en esta instancia. La cámara de diputados aprobó sendos tratados de comercio y de amistad con Japón y con China gestados por diplomáticos brasileños⁴. La Ley 97/1892, permitió la entrada libre de inmigrantes de “nacionalidad china y japonesa” a raíz de los tratados internacionales. El último artículo de la ley invalidaba “toda disposición contraria”, incluyendo la exclusión de africanos⁵. De todos modos, la nueva norma encargaba al cuerpo diplomático en China y en Japón controlar la emigración de esos países para evitar “abusos”. “La cuestión china” se resolvió de forma que se mantuviera la reputación internacional de Brasil como país abierto a los pueblos del mundo e interesado por el comercio internacional.

La discriminación negativa contra asiáticos acabó después de un par de años por los factores apuntados anteriormente y porque la pugna de intereses ideológicos y materiales sucedió entre pares y no, como en otros países, entre oligarcas y representantes del proletariado. A fines del siglo XIX y principios del XX existían pocos mecanismos institucionales para encausar las preferencias de los sectores populares hasta las salas del poder político. El país era primordialmente agreste con centros urbanos pequeños. La Constitución de 1891 daba el voto a hombres adultos siempre que no fueran analfabetos, mendigos o militares. En 1900, solo una cuarta parte de la población sabía leer y escribir. El porcentaje de participación en las elecciones anteriores a 1930 fue muy bajo y el voto no era secreto, lo cual significaba que los jefes políticos podían ejercer presión mediante el sistema de coroneles o caudillos locales y que el fraude electoral era común (Skidmore, 2010). Los movimientos obreros y sindicatos tampoco fueron medios de participación popular aun durante el intenso periodo de huelgas entre 1917 y 1920.

En los restantes años de la república, los legisladores brasileños aprobaron una ley exhaustiva en 1907, que no seleccionaba por origen, e intentaron,

el controlar la magnitud y composición de los flujos migratorios mediante escrutinio por personal consular en el país de origen.

4. “Traité d’amitié et de commerce entre le Japon et le Brésil” (1895), en *Treaties and Conventions between The Empire of Japan and other Powers, 1890*, compilado por *the Foreign Office, Tokio: Z. P. Maruya & Co. Ltd.*). En lo que se refiere al tratado con China, véase “Estados Unidos do Brasil”, *Anais da Câmara dos Deputados*, sesiones del 2 a 30 de diciembre de 1895, 261. Este último fue firmado en 1880 pero no fue ratificado hasta después de la instauración de la república brasileña.
5. La ley de inmigración de 1907 no contenía exclusiones contra inmigrantes de origen africano. La exclusión secreta de ciudadanos negros de Estados Unidos en los años veinte no hubiera sido necesaria de haber habido una exclusión en la ley brasileña.

sin éxito, limitar la entrada de asiáticos y africanos. El poder ejecutivo por su parte usó la discreción administrativa para discriminar en contra de posibles inmigrantes negros y judíos. El Decreto Federal 6.455 de 1907 excluía a “indeseables”, minusválidos, enfermos, pobres y a aquellos que pudieran convertirse en dependientes del Estado, pero no contenía selecciones étnicas explícitas. En 1921, los diputados Cincinato Braga y Andrade Bezerra presentaron un proyecto de ley para prohibir la entrada de “seres humanos de raza negra”⁶. El proyecto no prosperó, pero el incidente que impulsó a sus autores desencadenó una serie de eventos reveladores de una estrategia práctica de exclusión. Se trata de un intento por parte del Sindicato de Colonización Brasileño Americano de atraer afroamericanos para desarrollar un predio en Mato Grosso. Bajo órdenes secretas del Ministerio de Relaciones Exteriores, los cónsules brasileños en Estados Unidos usaron las categorías políticas del Decreto 4.247 para denegar las visas de inmigración a solicitantes afroamericanos. Este decreto regulaba la Ley de Indeseables aprobada en 1921, primera norma inmigratoria que enfatizaba quiénes *no* podían entrar. Las órdenes fueron implementadas con la asistencia del FBI y del Departamento de Estado americanos. Los gobiernos estadounidense y brasileño aparentemente temían la propagación del movimiento negro nacionalista de Marcus Garvey⁷. Cuando el sociólogo y activista afroamericano W. E. B. DuBois presionó a los cónsules brasileños para saber por qué se denegaban las visas a solicitantes afroamericanos, los oficiales diplomáticos explicaron que esto se debía a las posturas políticas indeseables de los nacionalistas negros y no a su raza⁸. Sin embargo, los memorándums internos del gobierno brasileño dejaban claro que la medida discriminatoria tenía la intención de salvaguardar la raza brasileña, que ya contaba con una “gran población negra”. El cónsul brasileño pedía a sus superiores que anunciaran públicamente que la denegación de visas a los solicitantes afroamericanos se fundamentaba en que el sindicato “promovía la emigración negra a Brasil en un momento en que cuidamos la selección de nuestros inmigrantes”. “Brasil ha incorporado a la raza negra lentamente”, observaba en su despacho, pero la “entrada en grandes números [de inmigrantes negros] es cuestión que causa gran preocupación”⁹.

6. Skidmore (1993: 192) ofrece un análisis del debate.

7. En lo que se refiere a los temores al “garveyismo”, véase Lesser (1991).

8. “Brazil Finds Danger in U. S. Hate Policy”, *Chicago Defender*, 1923.

9. Arquivo Histórico Itamaraty (AHI), “Telegrama [sic] do consulado Geral em Nova York datado de 9 e recebido a 9 Junho 1921”.

En sus intercambios con el Departamento de Estado estadounidense y los abogados del sindicato, el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño intentaba preservar la imagen de armonía racial y argumentaba que la propuesta de colonización era radical, que traería ideas subversivas a Brasil y por lo tanto era "indeseable", presumiblemente en el sentido del Decreto 4.247. Oficialmente, fue el temor al potencial subversivo y no la raza de los solicitantes lo que resultó en las visas denegadas ya que Brasil no tenía prejuicios raciales (Lesser, 1991: 122). El incidente con el sindicato de Colonización revela las argucias de la política inmigratoria brasileña. Los funcionarios brasileños fueron perspicaces en proyectar una imagen de armonía racial en el escenario mundial mientras excluían a potenciales inmigrantes de origen africano para preservar el equilibrio racial.

No todas las elites políticas estaban de acuerdo con esta estrategia y en la década de 1920 hubo varios proyectos discriminatorios fallidos. El proyecto de ley de Fidelis Reis y João de Faria (1924), diputados de Minas Gerais, revela prejuicios en contra de la inmigración africana y asiática como así también reacciones a las restricciones inmigratorias en Estados Unidos. En su defensa de esta propuesta, Reis se apoyaba en el proyecto fallido de Cincinato-Bezerra (1921) y agregaba una cuota anual que restringía la inmigración japonesa al 5% de la población de ese origen en Brasil. Aducía la necesidad de emular el ejemplo de Estados Unidos, anticipar las consecuencias de las restricciones en el hemisferio norte, y aprender de los problemas pasados con poblaciones de origen africano, que en el caso brasileño constituía una amenaza al proyecto de blanquear la nación. Los japoneses complicaban aún más este proyecto por constituir una población inasimilable. Finalmente, Reis increpaba a sus pares por supeditar la política de conformar racialmente la nación a las ansias de beneficio económico a corto plazo (Reis y de Faria, 1924: 21), acusación que iba dirigida especialmente contra los representantes paulistas. En última instancia primaron los intereses económicos y geopolíticos, especialmente la protección del etiquetado de Brasil como democracia racial y la renuencia del gobierno por excluir abiertamente a ciudadanos de potencias mundiales como Estados Unidos y Japón. El cambio que siguió a los debates de 1924 fue el Decreto 16.761 (1924) que prohibió la entrada de pasajeros de segunda y tercera clase que fuesen incapacitados, ancianos, enfermizos,

prostitutas, mendigos, o criminales¹⁰. Por supuesto que los funcionarios brasileños contaban con la discreción de invocar estos criterios para excluir de hecho a determinados grupos étnicos, pero en lo que se refiere a la pugna entre elites por establecer políticas inmigratorias, la preocupación geopolítica primó sobre las ideologías nacionales de blanqueamiento. Esta postura permitió al gobierno brasileño mantener sus compromisos diplomáticos y fomentar el etiquetado de democracia racial mientras persistía una práctica largamente establecida de selección étnica a través de la acción de funcionarios del cuerpo diplomático.

La política inmigratoria durante el periodo republicano estuvo dominada por las elites políticas, culturales y económicas. Estas podían adaptarse rápidamente a cambios en la percepción de los intereses económicos e ideológicos vinculados al mercado global y al sistema internacional de Estados, de manera de imposibilitar la discriminación étnica en la Ley de Inmigración con excepción de los dos años a principios del periodo. Los reclamos de algunos actores políticos en sentido de seleccionar racialmente fueron bloqueados por otros actores que temían las repercusiones de este tipo de selectividad en el campo internacional. Estas tensiones fueron resueltas en la práctica mediante la discriminación implícita en la discreción burocrática. Esta estrategia perduraría en la era de Getulio Vargas, pero también habría una mayor apertura a voces que habían sido ignoradas, lo cual resultaría en leyes de inmigración que seleccionaban según etnicidad.

LOS AÑOS DE VARGAS: EXCLUIR AL EXTRANJERO PARA DEFENDER AL PUEBLO

Getulio Vargas y sus partidarios emergieron victoriosos de la revolución de 1930. Actuaron de forma decidida: disolvieron el congreso, instituyeron un gobierno provisional, y tomaron las riendas del proceso legislativo. Vargas destituyó a todos los gobernadores estatales y los reemplazó con interventores fieles al gobierno central. El régimen de Vargas constó de por lo menos dos periodos: el gobierno provisional antes de 1937, cuando existía la posibilidad

10. Decreto 16.761 del 31 de diciembre de 1924.

de celebrar elecciones, y el Estado Nuevo establecido tras el autogolpe de 1937, que persistió hasta 1945. El Estado Nuevo fue un régimen corporativista que combinó la represión política con la apertura a una gama amplia de intereses y sectores, no tomados en cuenta previamente como, por ejemplo, los trabajadores.

El surgimiento de la selección étnica más explícita y duradera de la historia brasileña fue el resultado de cuatro factores interactivos: un gobierno centralizador, un régimen populista que proponía integrar a los trabajadores dentro del sistema sindical vargista a la vez que excluía a competidores extranjeros inasimilables, preocupaciones por la seguridad nacional amenazada por los extranjeros, y ansiedades por como interpretaría el resto del mundo cualquier exclusión racial.

El ímpetu centralizador del régimen varguista afectó a todos los aspectos de su gobierno, incluidas las políticas de población e inmigración. La política inmigratoria durante la república había sido fracturada en distintas jurisdicciones de manera que pudiera beneficiar los intereses de las elites locales. El nuevo régimen se propuso coordinar las políticas en todos los niveles de gobierno. Aunque en los discursos oficiales y de las elites persistieron perspectivas racializadas acerca de la inmigración y su potencial blanqueador, la preocupación mayor pasó a ser como forjar la *brasilidade*. Fomentar y proteger un sentido de nación que apoyara al Estado central implicaba hacer distinciones con los de afuera. La selectividad étnica fue un eje central de la política inmigratoria de la época y se expresó en un énfasis en los inmigrantes indeseables y en la exclusión de indeseables por medio de la ley y prácticas administrativas.

La crisis económica global y su impacto local abrían la posibilidad de que surgieran conflictos laborales, a lo cual el gobierno trató de anticiparse otorgando a los gremios un nivel de reconocimiento sin precedente en la historia brasileña y, por lo menos, acceso formal al proceso político. Vargas y sus generales cooptaron sistemáticamente a opositores gremiales temiendo que los grupos de trabajadores de izquierdas interfirieran en sus planes de una expansión industrial. Optaron por un acercamiento corporativista a través del cual formaron sindicatos en cada sector económico que incluían a trabajadores y empleadores. Así, el Estado se convirtió en el árbitro final entre partes con intereses encontrados¹¹. La estrategia corporativista de dar voz a los trabajadores —aunque solo fuese de manera orquestada— requería controlar a los

11. Fausto (1999: 196), Hochman *et al.* (2010), Skidmore (2010: 118).

trabajadores extranjeros ya que estos podían agitar a sus pares brasileños y amenazar al régimen vargista.

No sorprende en este contexto que en 1930 el gobierno provisional limitara en forma inmediata la inmigración “desordenada”. Con el Decreto Ley 19.482 el gobierno impuso una moratoria a los pasajeros de tercera clase, es decir, los que entraban en la categoría legal de “inmigrantes”. Imponía un depósito de aproximadamente 300 dólares por cada inmigrante, listaba las condiciones bajo las cuales estos, una vez en el país, podían recibir una visa, y establecía un sistema de cartas de llamada mediante las cuales se podía traer a parientes de otros países a tomar puestos de trabajo garantizados¹². De esta manera se esperaba atraer a inmigrantes con características conocidas que podían ser regulados por vía administrativa. Además, la ley establecía que dos tercios de los trabajos de cada empresa debían estar en manos de brasileños. El Decreto 24.215 (del 16 de mayo de 1934) daba una larga lista de factores por los cuales podía ser excluido un inmigrante, incluyendo el ser *cigano ou nómade* (gitano o nómade)¹³. El giro nacionalista y la inclusión populista de los “derechos de los trabajadores” en los primeros años del gobierno de Vargas fueron los primeros pasos hacia una mayor selección étnica.

La convención constituyente que redactó la Constitución de 1934 dejó claro que a mayor incorporación de elementos liberales y populistas en la vida política de Brasil, mayor la selección étnica. La Constitución incrementaba los derechos de los brasileños mediante un voto sin distinción de género, libertad de expresión, religión, movimiento y reunión, como así también los derechos laborales. Incluía también elementos corporativistas como la representación proporcional para las organizaciones de obreros. Finalmente, era un documento nacionalista que defendía los derechos de los trabajadores brasileños ante la amenaza inmigratoria. Los diputados constituyentes habían propuesto la prohibición explícita de los inmigrantes japoneses, pero a raíz de una serie de negociaciones

12. Decreto 19.482 (12 de diciembre de 1930), *Diário Oficial da União*, sección 1, 19 de diciembre de 1930, p. 22.585 (publicación original). Estuvo vigente hasta 1991 cuando el Decreto 11 (18 de enero de 1991) abrogó a este y a cientos de otros decretos (algunos de los que aunque formalmente estaban codificados hacía hasta 100 años que no se aplicaban). Algunos preceptos del Decreto 19.482 fueron abrogados mucho antes.

13. Sobre la complejidad de la categoría de *ciganos* en Brasil, véase Bordigoni y Schpun (2012).

diplomáticas e internas se optó por cuotas genéricas del 2% del *stock* de inmigrantes llegados de cada país a Brasil en los 50 años precedentes. Los diputados habían investigado las estadísticas migratorias y sabían perfectamente que estas cuotas reducirían la inmigración de Japón de 25.000 a 3.500, y que tendrían poco efecto sobre la inmigración europea (Carneiro Leão Neto, 1990: 125). La justificación de esta nueva política era la protección del trabajador nacional y la "integración étnica" del país. Ante el mundo, los diputados y el gobierno de Vargas mantendrían que esta medida no era racista y que de hecho protegía de la discriminación a los inmigrantes. También aducían los diputados el ejemplo de la política inmigratoria de Estados Unidos de 1924 (González Martínez, 2003) y temas de seguridad nacional ante los avances del imperio japonés en particular. En definitiva, la apertura del proceso político a una pluralidad de voces nacionalistas y que contemplaban los intereses obreros resultaron en una selección étnica explícita. La formulación de políticas migratorias durante este periodo ilustra también el choque entre factores en los planos vertical y horizontal.

LA 'CUESTIÓN JUDÍA' Y LAS CIRCULARES CONSULARES

El gerenciamiento de los inmigrantes y refugiados judíos de diversas nacionalidades planteó un desafío particular al gobierno brasileño. Por un lado, los diputados a la Asamblea Constituyente aceptaron a las comunidades judías de larga data, como las colonias agrícolas en el sur de Brasil, como ejemplo de colonización exitosa. Estas ya no tenían vínculos con sus Estados de origen y se habían asimilado. Algunos de los diputados señalaban que los brasileños y portugueses se habían entremezclado con judíos desde la época colonial. Por otro lado, los diputados expresaban preocupación por los judíos llegados después de 1935 por considerar que podían aislarse y formar enclaves como en Austria. El discurso internacional pintaba a los judíos como pobres y perseguidos, características que no los hacían deseables para las elites políticas preocupadas por modernizar Brasil (Geraldo, 2007: 4 y 211).

Los funcionarios brasileños excluían a los judíos de manera encubierta a la vez que los diplomáticos de alto rango prometían a un público internacional

contribuir a la resolución del problema de los refugiados europeos. Una serie de circulares secretas prohibía la entrada de judíos y “hebreos” (FitzGerald y Cook-Martín, 2014)¹⁴. Helio Lobo, representante de Brasil en la Conferencia de Evian (1938), organizada por Franklin Roosevelt, hizo hincapié en que si bien la cuotas de nacionalidad del Decreto 1.938 permitían la redistribución de cuotas entre nacionalidades, “el 80% de cada contingente debe ser destinado a inmigrantes agrícolas o expertos técnicos en la agricultura y ningún miembro de estas últimas categorías puede cambiar de ocupación hasta cuatro años después de su llegada al país” [4]. expresó la voluntad por parte de su país de contribuir a una solución “dentro los límites de su política de inmigración”. Como argumentó un informe de la Comunidad Judía Americana, sin embargo, se trataba de palabras vacías. La categoría aparentemente inocua de “trabajador agrícola” utilizada por las repúblicas de América del Sur y Canadá efectivamente excluía a judíos de Europa Oriental cuya entrada a la agricultura había sido obstaculizada y que habían optado por vivir en medios urbanos. Las declaraciones del delegado brasileño y de otros diplomáticos en Evian revelan que atribuían a los inmigrantes agrícolas una mayor propensión a la asimilación y eran considerados más confiables en lo político. Por el contrario, los judíos representaban una amenaza a la estabilidad política y la solidaridad nacionales.

Los judíos ingresaron a Brasil, no obstante, las circulares secretas y las exclusiones categóricas debido a la incompetencia administrativa, las coimas, y la preferencia de Vargas por los inmigrantes altamente calificados de Alemania y Austria. La reunificación nacional mediante cartas de llamada se mantuvo como alternativa una buena parte de la guerra. Los inmigrantes judíos a menudo tenían pasaportes de nacionalidades a las que se les permitía la entrada, lo que explica la preocupación expresada en las circulares por identificar sus orígenes étnicos y no solo la religión. Como muestra el trabajo de Mônica Schpun (2011), algunos diplomáticos brasileños manejaron el sistema regulatorio para dejar entrar a más judíos de lo que sus superiores hubieran querido. Después de Argentina, Brasil recibió el mayor número de refugiados judíos en América Latina. De los aproximadamente 100.000

14. Tucci-Carneiro (2007) ha construido una colección exhaustiva y digitalizada de estas circulares que lamentablemente no estaba disponible en el momento de completar nuestra investigación.

refugiados judíos en América Latina desde 1933 hasta 1945, una cuarta parte fue a Brasil (Gleizer Salzman, 2011).

La principal preocupación de los nacionalistas durante el periodo en el que gobernó Vargas fue la de proteger los intereses y la soberanía nacional de las amenazas externas representadas por japoneses y asiáticos, negros y *gitanos*. En base a supuestos eugenésicos, temían que los aportes genéticos de los inmigrantes a una comunidad ya establecida cambiaran no solo la apariencia de la nación, sino también sus capacidades, moral y fidelidad. Los enclaves japoneses planteaban una amenaza interna y geopolítica. Otros asiáticos y los negros representaban la amenaza principal al logro de un brasileño "tipo". Los gitanos y *ciganos* representaban también un desafío a esa política porque a menudo eludían el control estatal y no estaban vinculados con comunidades nacionales modernas. La comunidad judía había sido bien considerada por los nacionalistas hasta que cambió la visión de la comunidad internacional. A partir de entonces surgieron dudas acerca de su conveniencia.

La estrategia oficial consistió en adoptar cuotas por nacionalidad que podían ser ajustadas administrativamente, dando la mayor flexibilidad posible al ejecutivo. Brasil podía excluir a inmigrantes asiáticos aplicando la Ley de Cuotas y mantener que esta se aplicaba a todos por igual. Las cuotas tuvieron gran aceptación entre los brasileños y podían defenderse ante la opinión internacional. El cuerpo consular podía regular la entrada de negros de Estados Unidos y de judíos, quienes hubieran venido en números a no ser por estos manejos administrativos. Vargas —que hubiera preferido no verse limitado por disposiciones constitucionales— simplemente creó normas administrativas que le permitían ajustarse a las cuotas y controlar la entrada de grupos étnicos no contemplados en ellas. El régimen nacionalista de Vargas fue capaz de conciliar las exigencias de grupos internos y poderes externos reservándose al mismo tiempo los medios para restringir por nacionalidad y origen étnico. La inclusión de la elites profesionales, como los médicos y abogados representados en la Asamblea Constituyente, que no respondían estrictamente a las elites terratenientes y sus intereses, y la incorporación, al menos retórica, de los intereses obreros cambió sustancialmente las condiciones del debate nacional sobre la inmigración y resultaron en la discriminación étnica más sostenida en la historia de la migración brasileña.

MIGRACIONES DE LA POSGUERRA Y PROTAGONISMO MUNDIAL EN LOS DEBATES SOBRE RAZA

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, la migración surge como tema político solo en la medida en que las autoridades esperan nuevas corrientes europeas y Brasil cambia sus objetivos para desempeñar un rol más activo en la comunidad internacional. En el plano nacional, Brasil practica una “política preferencial de puertas abiertas” (Lesser, 2013). Anticipando el fin de la guerra, los miembros del Consejo de Inmigración y Colonización habían sopesado varias opciones para atraer al tipo de trabajador capaz de impulsar la transformación industrial de Brasil. Estas opciones iban desde una política de inmigración indiscriminada de puertas abiertas a la aplicación de restricciones a inmigrantes de determinados orígenes. Algunos miembros influyentes del consejo creían que solo los inmigrantes europeos tenían las habilidades y la cultura necesarias para la modernización de Brasil. El consejo optó por una política que permitiera la selección de los trabajadores europeos cualificados para alimentar el esperado *boom* de la posguerra. Antes de ser depuesto por el general Gaspar Dutra en octubre de 1945, el gobierno de Vargas emitió un nuevo decreto para promover “la migración que fuera causa de progreso para el país”, identificándose a esta con la inmigración europea¹⁵. El decreto afirmaba las cuotas nacionalidad, pero también daba al gobierno la opción de aumentar la cuota de cualquier nacionalidad a 3.000 personas y de completar las cuotas de nacionalidad no utilizadas. El decreto tuvo vigencia hasta que fue derogado formalmente por el Estatuto del Extranjero (1980), pero en la práctica parece haber sido ignorado. La Constitución de 1946 estableció que la selección, ingreso, distribución y asentamiento de inmigrantes estaba sujeta a la ley y el interés nacional, pero no hacía mención de las cuotas¹⁶. En el plano administrativo persistían las prácticas restrictivas de la década de 1930 y principios de 1940, lo que hacía difícil entrar en el país en los primeros años después de la guerra. Menos de 4.000 inmigrantes llegaron en 1945 (Lesser, 2003). Además, el consejo seguía ajustando las entradas y seleccionando inmigrantes a través de sus resoluciones¹⁷. La selección positiva se convirtió en el principio

15. Decreto 7.967, del 18 de septiembre de 1945. Véanse los artículos 1 y 2.

16. Véase el artículo 162 de la Constitución de 1946.

17. Geraldo (2005), Fischel (2011), Lesser (2013).

operativo en las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. A las cuotas de nacionalidad se las ignoraba calladamente.

La inmigración de Portugal, Italia, España y Japón aumentó significativamente hasta 1963. Brasil se destaca en las Américas por el gran número de inmigrantes portugueses y japoneses que recibió durante este periodo, pero la inmigración fue escasa en comparación con la población total y la inmigración a Argentina, Canadá y Estados Unidos. En los años cincuenta, se reanudó la migración japonesa a Brasil. Se estima que unos 55.000 habitantes de Okinawa se desplazaron a Brasil entre 1954 y 1964. Las entradas de inmigrantes japoneses entre 1954 y 1962 superaron las cuotas de referencia establecidas en 1938, cuotas de referencia, lo que demuestra que estas eran directrices que el consejo podía ajustar a su antojo (Lesser, 2013: 12). A mediados de la década de 1950, el gobierno de Corea del Sur consideró la emigración como estrategia de gestión demográfica y económica. La política inmigratoria brasileña de la posguerra obstaculizaba la entrada de coreanos, pero estos sorteaban los escollos oficiales viajando a Paraguay y Bolivia, donde conseguían visados fronterizos mediante un pago. La discreción administrativa y la corrupción socavaron las leyes de la selección étnica¹⁸.

A nivel internacional, la participación de Brasil en la resolución de los problemas migratorios de la posguerra y en los debates de la ONU sobre la igualdad racial señaló un cambio de rumbo con respecto a la política introspectiva del Estado Novo. Una forma de alinearse con los aliados después de la guerra fue aceptar a refugiados y desplazados europeos (Fischel, 2011). Al igual que Argentina, Brasil entendió que las organizaciones internacionales de migración servirían para contratar inmigrantes europeos altamente cualificados. La selectividad y "asimilabilidad" se convirtieron en las consignas de la correspondencia diplomática sobre refugiados europeos, lo que estaba en consonancia con el abandono de términos explícitamente racistas en el hemisferio. Durante el mandato de Eurico Dutra (1946-1950), el gobierno firmó un acuerdo administrativo con la Organización Internacional del Refugiados y aprobó su constitución. El gobierno también aportó fondos para el Comité Intergubernamental de Refugiados y acordó emitir visas a los

18. Lesser (2013) estima que emigraron 200.000 coreanos a Paraguay y Bolivia entre 1975 y 1990; la mitad siguieron viaje a Brasil.

refugiados bajo su jurisdicción¹⁹. Esta alineación con países occidentales y el hecho de que Brasil no había excluido explícitamente a ciudadanos de sus aliados durante la Segunda Guerra (por ejemplo China) puede haber distraído la atención de su política formal de cuotas.

La reputación de Brasil como democracia racial también puede haber tenido un efecto similar en el ámbito internacional. El país gozaba de un Estado privilegiado en lo que se refiere a la investigación sobre discriminación racial. Los diplomáticos brasileños jugaron un papel de apoyo en las discusiones sobre derechos humanos en la fundación de las Naciones Unidas en San Francisco en 1945 y en debates posteriores que resultaron en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Los intelectuales y científicos brasileños desempeñaron un papel más importante en la fundación de la UNESCO y en la orientación de su labor sobre raza y racismo. Paulo Estevão de Berredo Carneiro, un químico e integracionista brasileño, ayudó a crear y poner en práctica los programas de la UNESCO (Chor Maio, 2001). Carneiro sirvió en el Consejo Ejecutivo de la UNESCO entre 1946 y 1965. Se le atribuye participación en el énfasis puesto en un enfoque científico para el estudio de la problemática racial y en la elección del nombre de la organización²⁰.

Los científicos sociales de la década de 1940 veían a Brasil como el país que había logrado el mayor grado de armonía racial y por lo tanto como un objeto digno de estudio, ya que podía dar pistas sobre la actualización de una paz mundial duradera. Formaron una red transnacional de científicos sociales sobresalientes para estudiar los factores determinantes del éxito brasileño en este ámbito. El diseño final de la investigación incluía trabajo de campo en Bahía, Río de Janeiro, São Paulo y Pernambuco, y se basó en una red de científicos sociales de primer nivel como Roger Bastide, Luiz de Aguiar Costa Pinto, Charles Wagley y Gilberto Freyre, cuya participación fue especialmente importante porque fue uno de los artífices principales del mito de la democracia racial. Sus resultados fueron compilados en 1951 y 1952. Aunque desafiaron las interpretaciones fáciles de Brasil como ejemplo de armonía racial, los proyectos de la UNESCO, sin embargo, dieron fama internacional a la experiencia

19. Decreto 24.243, del 23 de diciembre de 1947; Decreto 25.796, del 10 de noviembre de 1948; Decreto Legislativo 42, de 1948; Decreto Legislativo 21, de 1949.

20. Véase Paulo Carneiro, *Espelho da Memória* (2002), documental realizado por Silvio Tandler (<http://bit.ly/1zomTv5>).

racial brasileña y la hicieron parecer inocua, especialmente cuando se la contraponía a la segregación formalizada de Estados Unidos y al *apartheid* en Sudáfrica (Chor Maio, 2001). La influencia de Brasil en el movimiento antirracista no fue tanto consecuencia de la posición de su gobierno en los foros intergubernamentales, como del papel sobresaliente que jugó la comunidad epistémica de expertos brasileños. Mediante la UNESCO, los brasileños afectaron de manera importante el conocimiento científico sobre temas raciales en el ámbito internacional y los límites de lo que se consideraban políticas aceptables.

LA SELECCIÓN MEDIANTE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA DESDE LA ÉPOCA MILITAR

Las cuotas de nacionalidad en la Constitución de 1934 que se implementaron en 1938 mantuvieron su vigencia hasta 1980, cuando fueron derogadas por el gobierno militar. Sorprende a primera vista la persistencia de la selectividad étnica en la ley dado el papel sobresaliente de Brasil como defensor de la igualdad racial en el periodo de posguerra. También sorprende cuánto tardó Brasil en derogar este tipo de leyes en comparación con otros países de América Latina. La llegada de un número importante de inmigrantes procedentes de Japón y Corea en la posguerra indica que la política de cuotas no se observaba en la práctica. En 1980 el gobierno militar reemplazó las cuotas con disposiciones que enfatizaban el control sobre los inmigrantes, especialmente su ideología. Compartía el interés por la "seguridad nacional" con los gobiernos militares de Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile. También es sorprendente que las políticas de inmigración de la era militar sigan aún vigentes en el momento de finalizar este escrito a pesar de la transición democrática de 1985 y de la posterior transformación de la economía de Brasil en la sexta más grande del mundo.

La derogación tardía de políticas étnicamente selectivas y la ausencia de nuevas políticas más adecuadas a Brasil del siglo XXI se deben a varios factores. Históricamente, los funcionarios brasileños han preferido gestionar la migración con reglamentos administrativos, independientemente de la ley que aparecía en los códigos formales. Por otra parte, no se movilizaron intereses para modificar la ley a nivel nacional, mientras que en el ámbito internacional, pocos países se percataron de la normativa brasileña. La reputación de Brasil

como democracia racial parece haber triunfado sobre otras percepciones. En la década de 1960, los militares no cambiaron las normas que habían estado en vigor durante un cuarto de siglo. Incluso las ratificaron en 1970 (Estatuto del Extranjero de 1969). No fue hasta 1980 que los militares derogaron la Ley de Cuotas, en un momento en que interesaba mucho al país la reciprocidad en el ámbito internacional. Solo cuando resurgió la inmigración de los países vecinos se preocupó el gobierno brasileño con temas de reciprocidad y derogó las cuotas de nacionalidad. Con la vuelta de la democracia en 1985, los sucesivos gobiernos brasileños han seguido la práctica del control administrativo. Los llamados a modificar la política inmigratoria solo surgieron cuando crecieron los flujos de países vecinos y de Asia, y de Europa.

POLÍTICAS MIGRATORIAS EN LA ERA DE LA DEMOCRACIA, 1985-2012

La llegada de la democracia, un crecimiento económico acelerado y el aumento de la migración internacional transformaron a Brasil desde 1980. Sin embargo, en materia de política inmigratoria sigue vigente, con modificaciones menores, el Estatuto del Extranjero de la era militar. Desde la elección del presidente Tancredo Neves, en 1985, la cuarta mayor democracia del mundo ha disfrutado de una cadena ininterrumpida de transiciones democráticas. El Congreso de Brasil ha desarrollado una agenda legislativa plena y activa. La reforma migratoria no ha sido parte de una amplia discusión política nacional. Se llevaron a cabo en 1981, 1988, 1998, y 2009 pequeñas amnistías para extranjeros en "situaciones irregulares"²¹. Se propusieron al menos dos proyectos de ley para reformar la política de inmigración de Brasil, pero tampoco tuvieron éxito²².

Las perspectivas económicas de Brasil mejoraron dramáticamente en la década de 2000, especialmente durante el gobierno de Luiz Inácio "Lula" da Silva (2003-2010). Su PIB superó el del Reino Unido para transformarse en la sexta economía del mundo. A su vez se convirtió, de deudor, en un importante

21. Ley 9.675, del 29 de junio de 1998; Ley 11.961, del 2 de junio de 2009.

22. Proyecto de ley 5.655/2009; propuesta de "Política Nacional de Imigração e Proteção al Trabalhador Migrante" por el Consejo Nacional de Inmigración (mayo de 2010).

acreedor global²³. Con una tasa de crecimiento del PIB del 7,5% en 2010, Brasil se convirtió en un destino atractivo para los inmigrantes en el extranjero, incluyendo mano de obra altamente cualificada.

Brasil atrae inmigración de países vecinos desde hace medio siglo. Los bolivianos ingresaron a partir de la década de 1980 debido a las malas condiciones en su país de origen y nuevos modos de producción en Brasil. A medida que las pequeñas industrias competían con productos importados de Asia, aumentó la demanda de mano de obra indocumentada para trabajar en talleres clandestinos. La mayoría de estos trabajadores eran hombres jóvenes concentrados en la industria de la confección. Brasil aprobó una serie de acuerdos con países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Bolivia y Chile para liberalizar los flujos migratorios entre estos países. Con estos acuerdos multilaterales y bilaterales, la reforma de la Ley de Inmigración se hizo menos probable ya que los trabajadores de los países vecinos podían entrar y salir libremente²⁴.

Casi un cuarto de millón de brasileños de ascendencia japonesa emigraron a Japón en la década de 1990 gracias a las políticas de migración de este país (Tsuda, 1999). Sin embargo, durante la crisis económica de 2009, muchos comenzaron a regresar a Brasil gracias a subvenciones otorgadas por el gobierno de Japón²⁵. Un gran número de brasileños también emigraron a Estados Unidos. El gobierno brasileño ha mostrado preocupación por la reciprocidad en el trato de los inmigrantes con Estados Unidos y Japón, así como por la pérdida de emigrantes altamente cualificados. Estas preocupaciones han sido **gerenciadas** en su mayoría mediante tratados diplomáticos y programas internos para atraer a brasileños emigrados, pero no a través de una nueva Ley de Inmigración.

Las herramientas administrativas y diplomáticas de las que disponen los gobiernos brasileños han sido suficientes hasta el momento para responder a los desafíos que plantea la migración internacional. La respuesta del gobierno a dos situaciones producidas a principios del decenio de 2010 ilustra esta dinámica. Cuando llegaron a Brasil refugiados haitianos, tras un terremoto, el gobierno respondió enviando recursos a las autoridades locales, ofreciendo a

23. Según cifras del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

24. Decreto Legislativo 928 de 2005 y Decreto Legislativo 923 de 2005.

25. Hiroko Tauchi, "Japan Pays Foreign Workers to Go Home, Forever", *New York Times*, 22 de abril de 2009. Angelica Mari, "Why go home: Brazil is the future," **[it] decisions**, 22 de marzo de 2012.

los refugiados documentos de trabajo temporal, afirmando que las leyes de inmigración se observarían rigurosamente en el futuro, y la firma de un acuerdo con el gobierno de Haití para evitar una nueva migración no regulada²⁶. Esta política acalló quejas en la prensa brasileña sobre una gran afluencia de refugiados haitianos, mientras que rescataba la reputación internacional de Brasil como un país abierto a personas de todos los orígenes y un bastión contra la discriminación racial²⁷.

En otra instancia, cuando el gobierno brasileño tomó conciencia de una inmigración de españoles altamente cualificados que venía a beneficiarse de la dinámica económica en Brasil y escapando a una grave recesión en España, la presidenta Dilma Rousseff nombró a un equipo especial para considerar posibles políticas e iniciativas para atraer a estos trabajadores. Mientras tanto, el número de visados expedidos a españoles entre enero y septiembre de 2011 aumentó en un 30% con respecto al año anterior, a poco más de 50.000²⁸. Ricardo Paes de Barros, secretario de Asuntos Estratégicos de Brasil, ha señalado recientemente que el país necesita unos 6 millones de inmigrantes de alto capital humano, principalmente ingenieros²⁹. Las autoridades brasileñas señalaron que estaban considerando la selección de los inmigrantes mediante un sistema de puntaje similar al de Australia o Canadá. Ya que todas las leyes brasileñas deben estar en conformidad con el artículo 5 de la Constitución Federal de 1988, la que establece que "todos son iguales ante la ley, sin distinción alguna", es poco probable que cualquier norma del futuro contemple la selección por etnicidad. Además, el poderío económico de Brasil y sus intereses geopolíticos en regiones africanas con lazos coloniales con Portugal hacen poco probable que Brasil volviera a exclusiones étnicas formales³⁰. El maltrato recibido por inmigrantes de origen africano indica, sin embargo, que sigue en pie la

26. Romero, S. y Zarate, A., "Influx of Haitians into the Amazon Prompts Immigration Debate in Brazil", *New York Times*, 7 de febrero de 2012; Deisy Ventura, "Qual a política migratória do Brasil", *Le Monde Diplomatique Brasil*, 7 de marzo de 2012.

27. La entrada de haitianos y senegaleses desde Bolivia y Perú ejerció fuerte presión sobre los recursos locales ("Brazilian state of Acre in illegal immigration alert", *BBC News: Latin America and Caribbean*, 11 de abril de 2013).

28. Michener, G. (2012): "Is Brazil about to experience a second golden age of immigration?", *Christian Science Monitor*, 20 de enero (<http://bit.ly/16EEgkf>).

29. "Brazil is in the market for immigrants, millions of them", *The Miami Herald*, 25 de marzo de 2013.

30. "Brazil Gains Business and Influence as it Offers Aid and Loans in Africa", *New York Times*, 7 de agosto de 2012.

discriminación en la vida cotidiana y que la promesa de la igualdad racial sigue sin cumplirse.

CONCLUSIONES Y LECCIONES

¿En qué sentido afecta a la selección étnica el grado de apertura que tenga un sistema político a intereses populares (o por lo menos no de las elites tradicionales)? El caso de Brasil muestra que la discriminación negativa figuró en las leyes inmigratorias del periodo republicano de manera muy escueta, y que se prefirió restringir a la inmigración asiática y africana mediante tácticas administrativas. La discriminación legal apareció abiertamente cuando el régimen populista de Vargas dio mayor participación a sindicatos y clases medias emergentes. En el ámbito internacional, Brasil cuidó siempre de su reputación de armonía racial tolerante; pero después de la Segunda Guerra, el desarrollo de la etiqueta de democracia racial llevó a que los diplomáticos e intelectuales brasileños desempeñaran un rol de liderazgo en el giro global hacia la lucha contra el racismo.

El caso brasileño nos deja tres lecciones en lo que se refiere a la selectividad étnica en las leyes de inmigración y de nacionalidad. En primer lugar, ya hemos señalado que la inclusión de un mayor número de voces en el proceso de formación de políticas inmigratorias ha resultado en mayor discriminación étnica. En segundo lugar, la diseminación de modelos legales de preferencias étnicas consiste en mecanismos flexibles adaptables a las condiciones locales. Tanto los legisladores americanos como los brasileños favorecieron a inmigrantes más establecidos y con características étnicas preferibles a las de los asiáticos, africanos y europeos del sur. Lo hacían mediante cuotas distribuidas proporcionalmente según orígenes nacionales. Diferían en que los brasileños no identificaron a grupos como los asiáticos con el fin de eximirlos positiva o negativamente de las cuotas. Esto facilitó las relaciones con países poderosos como Japón cuando se aprobaron las cuotas. Es decir, que Brasil imitó el sistema de cuotas nacionales de Estados Unidos, pero lo adaptó a sus circunstancias nacionales y a su estatus en el sistema internacional. Asimismo quiso imitar el éxito en atraer a inmigrantes europeos por parte de Estados Unidos y en especial de Argentina. Sus funcionarios y políticos examinaron cuidadosamente los

modelos de colonización interna de estos países, pero pensaron cómo adaptarlos al contexto político y demográfico nacional.

Finalmente, el caso brasileño nos enseña que las comunidades del saber pueden elevar al nivel internacional ideologías forjadas en el ámbito nacional, aun en contra de las expectativas en cuanto a la **diseminación de cómo se diseminan modelos** de políticas inmigratorias y de nacionalidad. En el periodo de entreguerras llegó a su auge en Brasil el racismo eugenésico y la selección racial de inmigrantes (judíos, negros, gitanos, y japoneses). Sin embargo, en una demostración sorprendente de marketing internacional, persuadió a los expertos de las Naciones Unidas con su imagen de una democracia racial digna de imitar. Las redes de expertos brasileños y de otros países desempeñaron un papel fundamental en esta reversión, y cerraron la distancia cultural y geográfica que generalmente afecta los procesos de difusión de políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- BORDIGONI, M. y SCHPUN, M. R. (eds.) (2012): "Tsiganes", *Brésil(s). Sciences humaines et sociales*, nº 2.
- CARNEIRO, J. F. (1950): *Imigração e colonização no Brasil*, Universidade do Brasil, Río de Janeiro.
- CARNEIRO LEÃO NETO, V. (1990): *A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1934): Contornos diplomáticos*, IPRI, Brasília.
- CHOR MAIO, M. (2001): "UNESCO and the study of race relations in Brazil: Regional or national Issue?", *Latin American Research Review*, 36 (2), pp. 118-136.
- FAUSTO, B. (1999): *A concise history of Brazil*, Cambridge University, Nueva York.
- FITZGERALD, D. y COOK-MARTÍN, D. (2014): *Culling the Masses: The Democratic Origins of Racist Immigration Policy in the Americas*, Harvard University Press, Boston.
- GERALDO, E. (2005): *A ameaça vem do Oriente. A imigração na Constituinte de 1933-34*, manuscrito inédito, Universidade Estadual de Campinas, Brasil.
- (2007): *O "perigo alienígena": Política migratória e pensamento racial no governo Vargas (1930-1945)*, disertación, Departamento de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil.
- GLEIZER SALZMAN, D. (2011): *El exilio incómodo: México y los refugiados judíos, 1933-1945*, El Colegio de México, México D. F.
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ, E. E. (2003): *La inmigración esperada: La política migratoria brasileña desde João VI hasta Getúlio Vargas*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- HOCHMAN, G.; TRINIDADE LIMA, N. y CHOR MAIO, M. (2010): "The path of eugenics in Brazil: Dilemma of miscegenation", en A. Bashford y P. Levine (eds.), *The Oxford handbook of the history of eugenics*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 493-507.
- LAUREN, P. G. (1996): *Power and prejudice: The politics and diplomacy of racial discrimination*. Boulder, Westview Press, **Colorado**.
- LESSER, J. (1991): "Are African-Americans African or American? Brazilian immigration policy in the 1920s", *Review of Latin American Studies*, 4 (1), pp. 115-37.

- (2003): "Repensando a Política Migratoria Brasileira na Época Vargas", en Boucault y Malatian, *Políticas Migratorias: Fronteiras dos Direitos Humanos no Século XXI*, University of Texas, Renovar, Austin.
- (2013): *Immigration, ethnicity, and national identity in Brazil, 1808 to the present*, Cambridge University Press, Cambridge.
- REIS, F. y FARIA, J. DE (1924): *O problema immigratorio e seus aspectos ethnicos: Na Camara e Fóra da Camara, Typ. Revista dos Tribunães*, Rio de Janeiro.
- SCHPUN, M. R. (2011): *Justa Aracy de Carvalho e o resgate de judeus: trocando a Alemanha nazista pelo Brasil*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- SKIDMORE, T. E. (1993): *Black into white*, Duke University Press, Durham
- (2010): *Brazil: Five centuries of change*, Oxford University Press, Nueva York.
- SPILLER, G. (1911): *Papers on inter-racial problems*, P. S. King and Son, Londres.
- TUCCI CARNEIRO, M. L. (2007): *O anti-semitismo nas Américas: memória e história*, USP, São Paulo.
- (2009): "Inmigración en Brasil: Racismo y racistas", en P. Yankelevich (ed.), *Nación y extranjería: La exclusión racial en las políticas migratorias de Argentina, Brasil, Cuba y México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F.
- TSUDA, T. (1999): "The motivation to migrate: The ethnic and socio-cultural constitution of the Japanese-Brazilian return-migration system". *Economic Development and Cultural Change*, 48 (1), pp. 1-20.
- VAN HAM, P. (2008): "Place branding: The state of the art.", *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616 (1), pp. 126-49.