

2020

## Three Decades Later... Evolution of Immigrant Incorporation Policies in Portugal: A New Reading

Beatriz Padilla

*University of South Florida*, padillab@usf.edu

Thais França

*Instituto Universitrio de Lisboa*

Follow this and additional works at: [https://digitalcommons.usf.edu/soc\\_facpub](https://digitalcommons.usf.edu/soc_facpub)

---

### Scholar Commons Citation

Padilla, Beatriz and França, Thais, "Three Decades Later... Evolution of Immigrant Incorporation Policies in Portugal: A New Reading" (2020). *Sociology Faculty and Staff Publications*. 6.

[https://digitalcommons.usf.edu/soc\\_facpub/6](https://digitalcommons.usf.edu/soc_facpub/6)

This Article is brought to you for free and open access by the Sociology at Digital Commons @ University of South Florida. It has been accepted for inclusion in Sociology Faculty and Staff Publications by an authorized administrator of Digital Commons @ University of South Florida. For more information, please contact [scholarcommons@usf.edu](mailto:scholarcommons@usf.edu).

## Tres décadas después... Evolución de las políticas de incorporación de inmigrantes en Portugal: Una nueva lectura

*Three decades later... Evolution of immigrant incorporation policies in Portugal: A new reading*


**Beatriz, Padilla<sup>1</sup>**

University of South Florida, Estados Unidos

 <https://orcid.org/0000-0002-2359-3369>

**Thais, França<sup>2</sup>**

ISCTE-IUL, CIES-IUL, Portugal

 <https://doi.org/10.29105/pgc6.11-8>

 <https://orcid.org/0000-0003-1279-412X>

---

### RESUMEN

El presente artículo discute la evolución de las políticas portuguesas de incorporación de inmigrantes, desde la década de 1980, hasta la legislación actual de 2018. Pese a que las políticas de incorporación de inmigrantes se integraron a la agenda pública portuguesa recientemente, a lo largo de estos 30 años, se han registrado cambios significativos. Argumentamos que, si bien se han registrado avances, no existe por parte del Estado portugués una estrategia sólida, continua y coherente que se mueva de forma conjunta, sino que los avances han sucedido en un mismo sentido, pero a dos velocidades, pudiendo ellas estar relacionadas con las diferentes presiones ejercidas por la sociedad civil, la Unión Europea y las propias convicciones del Estado en lo que deben ser las políticas. Específicamente, nos centramos en dos tipos de políticas de incorporación para argumentar que mientras se registraron grandes avances en las políticas de acceso a la nacionalidad, el progreso en la legislación antidiscriminación ha sido menos acentuado. Para demostrarlo, analizamos la evolución legislativa (leyes, decretos) y los programas oficiales del gobierno portugués, en dichos ámbitos, con una mirada crítica.

Palabras clave: Incorporación, políticas migratorias, Portugal, regulación.

### ABSTRACT

This article discusses the evolution of Portuguese immigrant incorporation policies, from 1980s to 2018. Migrants' incorporation policies have become part of the national public agenda only recently, however, throughout this period of 30 years, many significant changes have been registered. We argue that even if advances have taken place, there is no single solid, continued and coherent strategy of the Portuguese State, changes have been advancing in one direction but at two different speeds. The difference in speeds may be associated with existing pressures arising from civil society, the European Union and the State's own convictions about what policies should be. We focus on two different types of incorporation policies to argue that while nationality policies have moved forward, anti-discrimination policies have been less progressive and assertive. To show this, we critically analyze the evolution of legislation (decrees & laws) and the official programs of the Portuguese government in these two fields of incorporation policies.

Keywords: Incorporation, migration policies, Portugal, regulation.

Recibido: 05 de Junio 2019 - Aceptado: 01 de Octubre 2019 - Corregido: 06 de Noviembre 2019

Cómo referenciar este artículo:

Padilla, B, & Thais, F. (2020). Tres décadas después... Evolución de las políticas de incorporación de inmigrantes en Portugal: Una nueva lectura. *Política Globalidad y Ciudadanía*, 171-202. Recuperado de <http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/132>

Esta obra está bajo una licencia de [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)



1 Doctora en Sociología, Profesora de Departamento de Sociología de la Universidad de South Florida, EUA e Investigadora del ISCTE-IUL, Portugal, E-mail: padilla.beatriz@gmail.com

2 Doctora en Ciências Sociais, Investigadora del ISCTE-IUL, CIES-IUL, Portugal. E-mail: thaisfrancas@gmail.com

## 1.- INTRODUCCION

El carácter multifacético y dinámico de las migraciones, sus diferentes modalidades, sujetos e itinerarios hacen con que los Estados utilicen distintos y variados instrumentos para gestionar los flujos de entrada, salida y permanencia de los migrantes en el territorio nacional, así como para integrarlos a la sociedad receptora. Las políticas migratorias, en sus diversas variantes, suelen aparecer como la principal herramienta utilizada por los Estados para orientar sus acciones relacionadas con los movimientos migratorios. Así, de acuerdo con el momento político o económico de los países en cuestión, e cada vez más a nivel global, es posible identificar políticas migratorias en general, que tienen como propósito la atracción, restricción, prevención, vinculación, control, regularización o incorporación de los migrantes (Mármora, 2002; Padilla, 2017).

Padilla (2017) subraya que las políticas migratorias son un tipo específico de políticas públicas, y por ello frutos de disputas entre el Estado, la sociedad civil organizada (asociaciones, organizaciones no gubernamentales e etc.), los organismos internacionales (Organización Internacional de las Migraciones, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, entre otros) y las entidades supranacionales (Unión Europea, Mercosur, para citar algunos ejemplos). Por lo tanto, aunque en cuestiones migratorias el Estado sea un actor privilegiado, por sus recursos y poder de intervención, otros actores también pueden jugar un papel fundamental, influenciando el proceso del policy-making y sus resultados.

La presencia (o no) de las cuestiones migratorias en las discusiones públicas de un país resulta inicialmente de la percepción de la necesidad de realizar acciones específicas sobre el tema y posteriormente de un proceso complejo de negociaciones entre los diferentes actores involucrados (Padilla, 2017). El caso portugués no escapa a ese proceso, por lo que a lo largo de la historia de las políticas migratorias de Portugal, distintos actores e intereses estuvieron presentes en la planificación (aunque en verdad mayoritariamente no se trate de planificación sino de reacción ante una determinada realidad) de las estrategias y medidas de intervención relacionadas con los movimientos migratorios.

Históricamente, Portugal ha sido por siglos un país de emigración, incluso en la actualidad, en la cual conviven emigración e inmigración. Por ello, el enfoque de las políticas migratorias portuguesas, durante mucho tiempo, se centraron en la emigración: quien, como, porque cruza-

ba las fronteras nacionales hacia fuera. Durante el gobierno dictatorial (1933-1974), especialmente después de la creación de la Junta Nacional de Emigración (JNE) en 1947 (posteriormente transformada en Secretaria Nacional de Emigración en 1970), las políticas migratorias se ocupaban mayoritariamente de la gestión y control de los flujos transatlánticos de salida hacia las colonias portuguesas y Brasil y posteriormente para Europa, especialmente Francia y Alemania (I. Santos, 2014).

Varios autores insisten en que las políticas portuguesas volcadas a la emigración han sido siempre ambiguas inclusivamente contradictorias (Baganha 2000, Carreiras et al. 2007). Por un lado, se perseguía el control de flujos hacia el exterior, prohibiendo oficialmente la emigración o controlándolos a través de la emisión de los pasaportes de emigrantes, situación que llevó a que se hablara de emigración clandestina desde la perspectiva del estado de origen y no de destino. Por el otro lado, el Estado portugués desarrolló políticas que asistían o daban apoyo a sus ciudadanos en el exterior, por lo que sus políticas pueden ser consideradas pioneras. La cruel realidad que los portugueses enfrentaron en el exterior, hizo que el Estado prestara apoyo y firmara acuerdos bilaterales con los países de destino, como acción complementaria al trabajo que las asociaciones de portugueses en el exterior realizaban a través de las mutualidades y sociedades de socorros mutuos (Carreiras et al. 2007), si bien también movido por el interés del Estado en maximizar las remesas de los emigrantes (Baganha 1994, 2000). Por ejemplo, Portugal firmó en 1953 ratificado en 1957, el primer Acuerdo de Amistad y Consulta con Brasil, que sería renovado en 2000, así como acuerdos consulares (1995) y de seguridad social (1997) entre otros (Padilla 2010). Portugal también fue pionero en otorgar el voto a los portugueses en el exterior y darles representación parlamentaria en 1976 con la sanción de la nueva constitución (Costa Lobo, 2007).

Solo después de la revolución de los claveles que puso fin a la dictadura, en 1974, es que las políticas de control de la emigración fueron sustituidas por un entendimiento general de la emigración como un derecho de los ciudadanos portugueses, asegurados en la constitución portuguesa (art. 44 , no. 2) de 1976 (V. Santos, 2004). En las décadas siguientes, la emigración no fue restringida como tal, sin embargo, este periodo coincide con el proceso de preparación y posteriormente entrada de Portugal a la Unión Europea, lo que llevó a que paulatinamente ganase atraktividad como país de destino, y lentamente, comenzase a forjar políticas de inmigración,

la cuales con el tiempo ganaron mayor visibilidad en la agenda pública portuguesa.

Así, a partir de la década de 1980 se pueden identificar las primeras políticas públicas centradas específicamente en cuestiones inmigratorias o derivadas de ellas (Baganha & Góis, 1998; Padilla & França, 2016). Gradualmente, en las décadas siguientes, la legislación migratoria se hará más intensa, en respuesta a la realidad nacional, como por ejemplo el aumento de la demanda de mano de obra a fines de la década de 1990 e inicio del nuevo siglo, o su disminución debido al aumento del desempleo como consecuencia de la crisis económica a partir de 2010; o en respuesta a las imposiciones y directrices de la Unión Europea, proceso llamado de europeización de las políticas (Padilla, 2017). Desde entonces la política migratoria portuguesa reflejada en diferentes medidas – leyes, decretos, planes y programas – fueron siendo elaboradas e implementadas en un contexto donde conviven tanto las prioridades determinadas por el estado portugués como por las presiones de la Unión Europea para adaptar los marcos regulatorios nacionales a los comunitarios, sumados a las presiones de la propia sociedad civil organizada que a través de asociaciones de inmigrantes y otras organizaciones no-gubernamentales, ejercen presión hacia la adopción de políticas migratorias amigables, siendo que todas estas fuerzas juegan un papel importante en la conformación de dichas políticas.

Con base a lo expuesto, el presente capítulo se propone analizar la evolución de las políticas portuguesas de incorporación de inmigrantes, intentando responder a dos preguntas centrales: i) cuales son los principales cambios identificados en las políticas de incorporación desde la década de 1980 hasta la actualidad? ii) por qué el avance de las políticas se produce en una dirección pero en dos velocidades, en particular las políticas relacionadas con la adquisición de nacionalidad y las políticas antidiscriminación? Para ello, realizamos un análisis cualitativo de las políticas de inmigración y recurrimos también al análisis secundario de datos estadísticos oficiales. Con el objetivo de atender a los propósitos descritos, el capítulo comienza presentando un encuadramiento de las políticas migratorias en el contexto actual, para luego avanzar con la descripción y contextualización de los flujos migratorios para Portugal, seguido del análisis de la evolución de las políticas de incorporación inmigrantes. Finalizamos con algunas consideraciones que sugieren que pese a las mejoras en las políticas portuguesas de incorporación inmigrantes, ni todas ellas han avanzado con el mismo ímpetu e intensidad.

## 2.- FUNDAMENTO TEÓRICO

### *Las políticas migratorias de incorporación*

Las políticas migratorias, en cuanto políticas públicas, pueden tener un carácter anticipador o reactivo a los hechos o fenómenos migratorios (Hammar, 1985). Mientras el primero ambiciona prever, pronosticar y planificar nuevas características y dinámicas migratorias que puedan surgir, guiando (atrayendo, controlando o gestionando) los flujos migratorios, el segundo intenta responder a la situación registrada de la mejor manera posible, dentro de los parámetros que los estados definen como convenientes o aceptables. En la práctica lo que sucede es que la mayor parte de las políticas migratorias tienen más rasgos de reacción que de planificación, ocurriendo en un momento ex-post en lugar de ex-ante (Padilla, 2017). O sea, en general, las políticas migratorias siguen un abordaje más pragmático de “resolución de problemas” (*problem-solving*) no previstas a tiempo, o simplemente reaccionan a una necesidad o realidad repentina (Zapata-Barrero, Caponio, & Scholten, 2017).

Para fines didácticos las políticas migratorias pueden ser divididas en dos grandes grupos: políticas de regulación de flujos y políticas de incorporación, siendo que cada una de ellas engloba una gran variedad de políticas específicas, y son identificadas también como políticas de inmigración y de/para inmigrantes (Hammar, 1985). Algunos autores al profundizar en las políticas migratorias, también diferencian como una categoría aparte a las políticas de adquisición de nacionalidad y naturalización, mientras otros las incluyen como una subcategoría dentro de las políticas de incorporación o integración. Sin embargo, lo que resulta práctico es distinguir lo que hay por detrás de dichas políticas. Mientras las de regulación están asociadas a los controles de fronteras y visados, porque deciden quienes pueden entrar, permanecer y salir del país, y cuales las condiciones o estatutos que los encuadran legalmente en el país, las políticas de incorporación, por su lado, pretenden facilitar el proceso de inclusión de los inmigrantes y sus familias en la sociedad de destino, a través de acciones de promoción de ciudadanía por medio de la participación en actividades económicas, culturales, políticas y religiosas (Hammar, 1985; Padilla, 2017). Además, las políticas de incorporación tienen como objetivo fortalecer la cohesión social, a través de la promoción de la interacción de los inmigrantes con la comunidad local, sus valores y costumbres, y brindándoles protección frente a la discriminación y los pre-

juicios. Money (N/D) afirma que existe una relación intrínseca entre las políticas de regulación y de incorporación que suele ser poco considerada, lo que dificulta la elaboración de políticas migratorias eficaces. Por su lado, Fitzgerald et al. (2018) sostienen que mientras las políticas de integración y ciudadanía se basan en procesos socio-históricos influenciados por consideraciones de orden cultural, las políticas de regulación de flujos devienen de acuerdos internacionales y normas vinculadas a los derechos humanos. Por ello, los objetivos de las políticas regulatorias y de incorporación son contrapuestos, y habitualmente no son planificadas conjuntamente, siendo gobernadas por lógicas y fuerzas políticas distintas. Sin embargo, en relación a las varias políticas de incorporación, pueden coexistir también una diversidad de lógicas, principios y predisposiciones. Por ejemplo, las relacionadas con la “capacidad de asimilación”, o nivel de aceptación hacia como el otro (extranjero) se torna nosotros (ciudadano nacional) accediendo a la membresía ciudadana, según se refleja en los regímenes de adquisición de la nacionalidad; o aquellas relacionadas con los imaginarios sociales que constituyen la identidad nacional basadas en una historia, tradición, cultura y lengua común. En el caso portugués, este imaginario, denominado luso-tropicalismo y lusofonía, se remonta al periodo colonial y ha sobrevivido hasta la actualidad. El mismo se asienta en la creencia en la convivencia racial pacífica no racista, que en la práctica no admite como posible la existencia/práctica de racismo por parte de los portugueses debido a su naturaleza universalista. Analizaremos esta interacción más adelante.

Una vez que el proceso de incorporación de los inmigrantes a la sociedad de destino es un fenómeno que atraviesa innumerables y diversas esferas – trabajo, educación, diversidad cultural, participación política, entre otras –, las políticas de incorporación suelen enfocarse en distintos ámbitos. Padilla (2017) identifica por lo menos seis ejes de actuación de las políticas de incorporación, y alerta sobre la variedad de esas políticas y sus distintos campos de actuación.

Tabla 1. Tipos de Políticas de Incorporación

Políticas	Descripción
Políticas de Regularización	Procesos/programas que visan regularizar los inmigrantes cuyos documentos están en situación irregular. Generalmente son promovidos en carácter excepcional.
Políticas de inserción sociocultural	Programas educacionales enfocados en el aprendizaje de lo idioma y costumbres locales: ingreso en el sistema educativo local que puede tener características multiculturales, bilingües o monolingües.
Políticas de participación política y cívica	Programas de promoción de actividades o acciones de carácter político en nivel local o nacional: derecho a votar, elegirse, cuotas en los partidos políticos, organizar asociaciones etc.
Políticas de adquisición de nacionalidad	Procesos que permiten o acceso a ciudadanía nacional a través del derecho de nacimiento ( <i>ius solis</i> ), descendencia ( <i>ius sanguinis</i> ), residencia ( <i>ius domicili</i> ) o declaración de voluntad por matrimonio, unión de facto o adopción.
Políticas de inserción socioeconómicas	Programas/Medidas que promuevan oportunidades de inserción laboral igualitarias libres de discriminación, formación, capacitación o entrenamiento profesional y acceso a beneficios sociales.
Políticas de promoción de la diversidad	Programas y acciones afirmativas o positivas y legislaciones anti-discriminación que fomentan la protección y promoción de la diversidad étnica, racial, religiosa, de género y de orientación sexual.

Fuente: Elaboración propia, s.f.

Las diferentes políticas de incorporación interactúan entre sí, resultando en complejos y distintos niveles de integración. Por ejemplo, un determinado país puede presentar excelentes políticas de promoción de la diversidad mientras al mismo tiempo poseen políticas de regularización insuficientes (Martiniello, 2006). Si bien existe consenso entre migratólogos sobre la relevancia de producir e implementar políticas de incorporación adecuadas que garanticen la inserción digna de los inmigrantes en la comunidad de acogida (Domenech, 2007; Moraes & Aguiar, 2018; Oliveira & Oliveira, 2017), no existe tal consenso sobre quién es responsable de que el proceso de inserción social, económica, cultural y político sea exitoso, si el Estado, los inmigrantes, la sociedad receptora, o todos ellos. Por ello, los conceptos de integración e incorporación llevan una carga política e ideológica en sus definiciones.

El concepto de integración, tal vez el más utilizado, implica en general un modelo unidireccional en el cual integrarse es responsabilidad del inmigrante, sin reconocer el papel que juega



también la sociedad de destino (Padilla, 2017). El modelo resulta de una evaluación aislada de las políticas de gobierno en lugar de inserida y vinculada a los procesos sociales más amplios. Asimismo varios autores defienden que el concepto de integración propone en realidad un modelo de asimilación disfrazada del inmigrante, puesto que las fuerzas de la mayoría nacional y de los inmigrantes son asimétricas (Houtkamp, 2015). En ese sentido, la noción de incorporación resulta más apropiada puesto que se refiere a la inserción en el tejido social de la sociedad de acogida que permite una participación más amplia en dicha sociedad. Al mismo tiempo reconoce que la inserción de los inmigrantes en la sociedad de destino es resultado de las acciones de los inmigrantes, de la sociedad, del Estado y sus instituciones (Faist, 2009; Padilla, 2017).

En los últimos años Portugal ha sido reconocido por distintas instituciones como uno de los países más avanzados en lo referido a las políticas migratorias, en especial las de incorporación. Segundo los datos del Índice de Políticas de Inmigración e Integración (MIPEX), en 2011 y 2015 Portugal ocupó el segundo mejor lugar en el ranking de las políticas de integración (como las denomina el índice) a nivel general, detrás de Suecia y el primero en las políticas de adquisición de nacionalidad. Además, varias de las otras políticas de incorporación sobre la reunificación familiar, la inserción laboral y la lucha contra la discriminación fueron igualmente evaluadas positivamente. Asimismo, en 2009 y 2012 la Organización de las Naciones Unidas también destacó las políticas portuguesas de integración como las mejores a nivel mundial (Padilla & França, 2016). En el contexto general de las “políticas buenas o amigables” se suman también los Planes de Integración de los Inmigrantes (2007-2009) y (2010-2013), celebrados nacional e internacionalmente como instrumentos innovadores y que contribuyeron a mejorar aún más la imagen de Portugal como modelo a seguir (França, 2017).

Según lo expuesto, el caso portugués aparece como emblemático para ser analizado debido al reconocimiento internacional de sus políticas. No obstante, no todas las políticas gozan del mismo nivel de avance, y por lo tanto no todas promueven una incorporación plena de los inmigrantes, por otro lado, la literatura también reconoce restricciones a las evaluaciones positivas de las políticas de incorporación. Una limitación del MIPEX es que tal índice evalúa y analiza las políticas como instrumentos legales, pero no su aplicación e implementación, por lo que la discrepancia entre lo que dice la ley y como se lleva a cabo, puede ser significativa (Padilla et al 2018), siendo por ello necesario evaluar con datos empíricos lo que sucede en la práctica.

Igualmente, si bien la ONU distinguió a Portugal por sus políticas de incorporación, por el otro, contradictoriamente una de sus agencias, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (2004 y posteriores) advirtió que en Portugal son notorios los actos de odio motivados racialmente, la persistencia de la intolerancia y discriminación, especialmente hacia las minorías negras. Asimismo, entidades europeas han mencionado las alegaciones sobre la mala conducta de la policía hacia los extranjeros y el uso excesivo de la fuerza (ECRI, 2018; ONU, 2004). Estas acusaciones no dejan de ser actuales ya en el presente los tribunales se debaten en un juicio sobre un grave caso de racismo y maltrato policial recibido por inmigrantes negros en Portugal, que tuvo lugar en 2015.

### *Inmigración, lusotropicalismo y políticas migratorias en Portugal*

Tal como mencionado, Portugal históricamente fue un país de emigración y sólo después de la Revolución de los Claveles en 1974, de la descolonización de los territorios en África y de la restauración de la democracia, el país comienza a recibir los primeros flujos migratorios, que vinieron a consolidarse y crecer en las décadas siguientes (Baganha & Góis, 1998; Peixoto, 2004). No obstante, esta tendencia fue interrumpida por la crisis económica que se instaló en el país a partir de 2008 y alcanzó su ápice en 2011, con la TROIKA y la implementación de medidas de austeridad, momento en el cual la emigración volvió a crecer y la inmigración disminuyó (Padilla & Ortiz, 2012). Sin embargo, superada la crisis, la inmigración ha vuelto a ganar ímpetu desde 2016, lo que se ha reafirmado en 2017 y 2018 (SEF, 2018).

En consecuencia, una mirada de largo plazo nos indica que la realidad migratoria portuguesa es reciente. A partir de la década de 1980 el estado comienza tímidamente a trazar sus primeras políticas migratorias, centradas sobretudo en la regulación de los flujos, ambicionando aproximarse a los estándares de la Unión Europea (Baganha & Góis, 1998). Sin embargo, este patrón no siempre fue logrado (Baganha, 2005), como lo prueban los varios procesos de regularización extraordinarios que se aprobaron desde la década de 1990: 1992, 1996, 2001, 2003, 2005, 2007 (abierto) hasta 2017 (Padilla 2007; Padilla 2017; Padilla y França 2016). Con el tiempo, el arraigo de los inmigrantes llevó a la necesidad de considerar su inclusión. Así, como resultado de la presión ejercida por las asociaciones de inmigrantes y otras organizaciones de la sociedad civil sumada a la presión para que Portugal cumpliera con las Directivas de la Unión

Europea, todo lo concerniente a las políticas de incorporación se suman a la agenda y al debate nacional (Maeso & Araújo, 2013; Padilla & França, 2016).

Desde entonces, ya sea para responder a las presiones de la Unión Europea, a sus propios intereses nacionales (mercado laboral, crisis económicas, cambios de gobierno, mantener buenas relaciones diplomáticas con los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) y demandas de la sociedad civil, además del creciente el interés en mantener la visibilidad internacional ganada debido a su buena posición en los rankings internacionales de políticas migratorias, Portugal ha invertido de forma más sistemática en la promoción de políticas de incorporación (Padilla & Ortiz, 2017). La Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa fue creada en 1996 como un foro multilateral privilegiado de relaciones políticas y culturales entre los países de lengua oficial portuguesa – Angola, Brasil, Cabo-Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, Portugal, Santo Tomé y Príncipe, Timor Oriental y Guinea-Ecuatorial. La creación y consolidación de la CPLP responden a los intereses portugueses en abrir un espacio privilegiado desde donde ejercer liderazgo y protagonismo en el nuevo orden mundial (Freixo, 2009). La siguiente tabla ilustra algunas de las principales medidas implementadas.

Tabla 2. Medidas de promoción de la incorporación de los migrantes en Portugal 1991-2015

Año	Medida
1991	Creación de la secretaria de programas para educación multicultural
1993	Creación del proyecto de educación intercultural
1993	Creación de la Comisión para la integración de los Inmigrantes y Minorías Étnicas
1996	Creación de la figura de Alto Comisario para la Inmigración y Minorías Étnicas (ACIME)
1998	Creación del Consejo Consultivo para los Asuntos de la Inmigración (COCAI)
1999	Creación de la Comisión para la Igualdad y contra la Discriminación Racial (CIC-DR)
2001	Programa Escojas (Programa Escolhas) – inclusión de jóvenes inmigrantes
2001	Programa Portugal Acoge (Portugal Acolhe) – formación en los derechos básicos portugueses y enseñanza de portugués
2001	Ley 16/2001, Reafirmación de la libertad religiosa y promoción del dialogo inter-religioso
2002	Creación del Alto Comisariado para la Inmigración y Minorías Étnicas (ACIME)
2003	Creación de la Red de los Centros Locales de Apoyo a la integración de los Inmigrantes (CLAIS)

2003	Creación del Observatorio de la Inmigración
2004	Creación de la Oficina de Apoyo Técnico a las Asociaciones de Inmigrantes (GA-TAI)
2004	Creación de lo Centro Nacional de Apoyo a lo Inmigrante (CNAI)
2007	Reestructuración del ACIME en Alto Comisariado para la Inmigración y el Diálogo Intercultural (ACIDI)
2007	I Plan de Integración de los Inmigrantes (2007-2009)
2008	Creación del Programa Portugués para Todos (PPT) – oferta de cursos de lengua portuguesa gratuito
2010	II Plan de Integración de los Inmigrantes (2010-2013)
2014	Reestructuración del ACIDI en Alto Comisariado para las Migraciones (ACM)
2015	Presentación del Plan Estratégico para las Migraciones (2015-2020)

Fuente: Horta & Gonçalves de Oliveira, 2014; Padilla & França, 2016.

No obstante, para comprender mejor las políticas de incorporación en Portugal, más allá de los actores políticos involucrados, es fundamental tener en cuenta el imaginario social portugués ya que esta influencia la auto-imagen y auto-percepción de “ser portugués” y de la identidad lusa. El imaginario actual portugués deviene del misticismo colonial de la época de los descubrimientos y de la historia de la colonización, según la cual la cultura portuguesa es históricamente tolerante y universalista, que la hace abierta a la diversidad y a entender al otro. Castelo habla del “modo portugués de estar en el mundo”, el cual consiste en una manera particular y específica de relacionarse con otros pueblos y culturas, basado en altos niveles de tolerancia, humanidad, fraternidad y cristiandad (Castelo, 2011, p. 112). En este sentido, el discurso dominante describe al colonialismo portugués como tolerante y con ausencia de discriminación racial y/o étnica, que en la práctica se traduce en la negación del racismo. Maeso y Araujo sostienen que la construcción de dichos mitos conforma el “sentido común” portugués que “es modelado y permeado por ideas políticas y prácticas racistas y discriminatorias. Esas ideas y prácticas ven a los inmigrantes como “otros”, que deben probar su contribución a la sociedad nacional, para luego poder integrarse dentro de los límites de tolerancia trazados por la sociedad de acogida” (2013: 14). Por su parte, Araújo (2008), afirma que la paradoja de que la experiencia colonial resultó en un “Portugal no racista” persiste porque el discurso del luso-tropicalismo encubre las relaciones desiguales de poder y dominación, la cual se traduce en nuestros días en la representación de Portugal como uno de los países más acogedores de Europa, de costumbres

blandas y naturalmente intercultural.

Según lo expuesto, es necesario analizar y entender la trayectoria legislativa y estadística sobre el proceso de adquisición de la nacionalidad, por un lado, y sobre la evolución de la legislación anti-racista por el otro. En paralelo, es importante intentar desvendar la motivación principal para los cambios en dichas políticas, si se debe a presiones de la sociedad civil, del propio estado y/o os de la Unión Europea.

En la sesión siguiente sección comparamos como las políticas de adquisición de nacionalidad y antidiscriminación han evolucionado a lo largo del tiempo.

## **Evolución histórica de las políticas de adquisición de nacionalidad y antidiscriminación**

### *Políticas de adquisición de nacionalidad*

Las políticas de adquisición de la nacionalidad portuguesas han sido identificadas como un buen ejemplo de políticas públicas de incorporación según MIPEX (Costa, 2016), aunque no siempre fue así. A lo largo del tiempo, y debido a su historia imperial y de emigración, el desarrollo de la ciudadanía portuguesa fue atravesado tanto por medidas de inclusión como de exclusión (Sobral, 2007).

Padilla y Ortiz (2017) realizan un análisis detallado de las transformaciones de las políticas de adquisición de la nacionalidad desde el siglo XVII hasta los días actuales. Las autoras demuestran que hasta 1959 Portugal favoreció el *ius solis*, aunque en algunos momentos es posible identificar la existencia de sistemas mixtos que consideraban simultáneamente lo criterios de *ius solis* y de *ius sanguinis*. Además, identifican un sesgo sexista vigente en ciertos periodos históricos, que tendía a otorgar derechos distintos a los hombres, padres (*pater ius sanguinis*) y maridos – las mujeres extranjeras adquirirían la nacionalidad del marido, perdiendo la propia. Igualmente apuntan a la centralidad de la discrecionalidad administrativa como un rasgo fundamental, usado en diferentes momentos para aprobar o rechazar los pedidos de nacionalidad. El cuadro analítico elaborado por las autoras permite visualizar de manera objetiva diferentes fases de la política de adquisición de nacionalidad en los años más recientes (1950-2018).

Tabla 3. Leyes portuguesas de acceso a la nacionalidad

Período	Ley	Descripción
Pre-Estado Novo y Estado Novo 1950-1974	Ley de 1867	- Sistema mixto de adquisición de nacionalidad <i>ius solis</i> e <i>ius sanguinis</i> . Además, tenían acceso a la nacionalidad: - Hijos nacidos de padres y/o madres portuguesas trabajando en extranjero a servicio de la Corona - Mujeres extranjeras casadas con hombres portugueses
	Ley de 1930	- Alteración en código civil para naturalización: tiempo de residencia en Portugal 3 años, no tener antecedentes penales y cumplir los deberes militares en el país de origen.
	Ley 2098/59	- Adquisición de la nacionalidad a través de <i>ius sanguinis</i> para aquellos nacidos en el extranjero por vía de una declaración del padre y/o de la madre portugueses. - La mujer portuguesa perdía la nacionalidad cuando se casaba con un extranjero y las mujeres extranjeras casadas con portugueses adquirirían la nacionalidad.
Descolonización en África 1974-1986	Decreto-Ley 308-A/1975	- Los nacidos en Portugal aún que residieran en las ex-colonias por el principio del <i>ius solis</i> mantendrían la nacionalidad portuguesa. - Las personas nacidas y residentes en las ex-colonias adquirirían la nacionalidad de los nuevos Estados. - Las personas nacidas en las ex-colonias que comprobasen la manutención del vínculo con Portugal continental tendrían nacionalidad portuguesa. - Excepciones: Naturales de Goa, Damão y Diu nacidos antes de la anexión de territorio por la India fueran considerados portugueses y también los individuos de ascendencia india residentes en Mozambique.
	Ley 37/1981 & Decreto-Ley 322/82	- Consagración de la nacionalidad como un derecho fundamental - Prevalencia del <i>ius sanguinis</i> para favorecer los descendientes portugueses en el extranjero - Nacionalidad por <i>ius solis</i> : naturalización o adquisición después de 6 años viviendo en Portugal - Extinción del gaño o pérdida de la nacionalidad por casamiento (separación entre casamiento y ciudadanía)
	Ley 25/94	- Vinculación de la adquisición de la nacionalidad a la legalidad de la residencia, restringiendo el acceso por <i>ius soli</i> o <i>ius domicili</i>

		- Elevación del tiempo de residencia para adquisición de la nacionalidad para 10 años, con excepción de los extranjeros lusófonos que necesitarían solamente de 6 años.
Seguridad e Integración 2000s	Ley orgánica 1/04	- Introducción de la regla de la retroactividad para la readquisición de la nacionalidad beneficiando a los descendientes portugueses nacidos en el extranjero, por ius sanguinis.
	Ley orgánica 2/06 Y Decreto Ley 237-A/06	- Aumento de las posibilidades de adquisición de la nacionalidad portuguesa: principio ius solis, ius sanguinis y ius domicili. a. hijos de progenitores que adquieran la nacionalidad portuguesa b. matrimonio o unión de facto con nacional después de 3 años de vínculo c. menores por adopción plena d. nacidos en territorio nacional (padre o madre portuguesa) e. hijos de padres o madres portuguesas nacidos en el extranjero a servicio del Estado portugués o por manifestación de los progenitores f. Extranjeros residentes regularmente en Portugal por 6 años g. Menores nacidos en Portugal con el primer ciclo de educación básica concluido o uno de los progenitores con residencia legal por 5 años h. Nacidos en el extranjero con un ascendente de 2 grados de ciudadano portugués (nietos de portugueses) i. Portugueses apátridas que perdieron la nacionalidad portuguesa j. Ciudadanos en situación de prestación de servicio especial al Estado o a la comunidad nacional l. Nacidos en Portugal con residencia habitual en Portugal por 10 años
	Ley orgánica 8/15 y 9/15	- Impedimento de adquisición de nacionalidad para sujetos que representan un peligro o amenaza para la seguridad nacional (actos terroristas)  - Para los nacidos en el extranjero con un ascendente de 2 grados con nacionalidad portuguesa (nietos de portugueses) exigiese la obligatoriedad de vinculación con la comunidad portuguesa, conocimiento de la lengua portuguesa y ausencia de condenaciones por crímenes condenados a más que tres años de prisión



Seguridad e Integración 2000s	Decreto-Ley 71/17	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudadanos de países de lengua oficial portuguesa no necesitan demostrar la vinculación con la comunidad ni conocimiento de la lengua portuguesa</li> <li>- Fin de la obligatoriedad de la presentación del certificado de registro criminal a los requirentes que residan fuera del país de origen desde los 16 años</li> </ul>
	Ley-Orgánica 2/2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adquisición de nacionalidad originaria de menores nacidos en Portugal, hijos de extranjeros, siempre que por lo menos uno de los progenitores resida legalmente en Portugal 2 años.</li> <li>- Adquisición de nacionalidad originaria de menores nacidos en Portugal hijos de extranjeros, si uno de los progenitores también nació en Portugal y tenga residencia, independiente del título, al tiempo del nacimiento</li> <li>- Naturalización de menores extranjeros si por lo menos uno de los progenitores ha residido en Portugal 5 años y el menor haya concluido un ciclo de enseñanza</li> <li>- Padres y madres de portugueses de origine pueden tener la nacionalidad de los hijos desde que residan en Portugal a 5 años</li> <li>- Extranjeros residentes legales por 5 años</li> <li>- Para el conteo de plazos de residencia legal considera la suma de todos los períodos de residencia legal en territorio nacional, seguidos o intercalados en el intervalo máximo de 15 años.</li> </ul>

Fuente: Padilla y Ortiz 2011, y actualización

El análisis de la Tabla 3 ilustra las grandes alteraciones del marco legal del acceso a la nacionalidad, pasando por períodos más restrictivos hasta el presente, adquiriendo paulatinamente un carácter más inclusivo. En forma general se puede afirmar que las leyes han evolucionado positivamente hacia un sistema mixto más equilibrado que considera *ius solis*, *ius sanguinis* y *ius domicilis*. Del periodo más reciente, la ley orgánica N°2/2006 puede ser calificada como un punto de inflexión en el nivel de inclusividad ya que facilita tanto los procesos (desburocratización) como los requisitos necesarios en los procesos de adquisición de la nacionalidad (Padilla & Ortiz, 2017). Esta ley introduce un criterio de mayor objetividad al limitar la discrecionalidad de los funcionarios responsables del análisis de los pedidos, además remueve la obligatoriedad de presentar pruebas de medios de subsistencia económica. Además, de manera general refuerza el entendimiento de la ciudadanía como un derecho fundamental (Ramos, 2007). A pesar del avance, este diploma no llega a compensar a aquellos ciudadanos provenientes de África y sus descendientes quienes fueron perjudicados en la década de 1970 y 1980 al perder la nacionalidad.



dad, justamente por no prever la retroactividad. Este gafe legal no casual tiene un sesgo racista porque solo afecta a los africanos de las ex colonias y sus descendientes.

Las alteraciones introducidas por el decreto ley de 2017 dan continuación al carácter inclusivo y menos burocrático de la ley orgánica N°2/2006, simplifican el proceso de adquisición de nacionalidad, en particular, la no obligatoriedad de la prueba de idioma portugués para los ciudadanos oriundos de países de lengua oficial portuguesa. Por otro lado posibilita la adquisición de nacionalidad a los nietos de portugueses nacidos en el extranjero (Baganha & Sousa, 2006; Padilla & Ortiz, 2017).

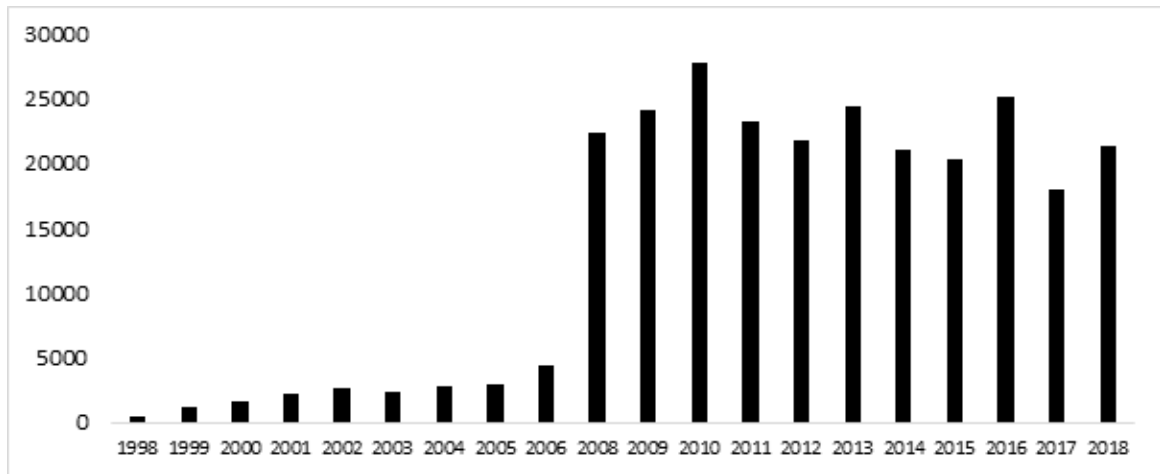
Finalmente, los cambios introducidos por la Ley Orgánica N°2/2018, avanzan todavía más, en el combate a la exclusión social, al extender el acceso tanto a la nacionalidad originaria como a la naturalización, especialmente a los menores nacidos en territorio portugués. Los principales progresos incluyen la atribución de nacionalidad originaria a los menores nacidos en Portugal, hijos de extranjeros que, por lo menos uno de los progenitores, resida legalmente en Portugal hace 2 años; la naturalización de menores hijos de inmigrantes que vivan en Portugal hace 5 años independientemente del título de residencia; la disminución del tiempo de residencia legal de 6 para 5 años para solicitar la naturalización; la inclusión de la naturalización por ascendencia y el establecimiento de un nuevo sistema de conteo de los años para demostrar el plazo de residencia legal.

Según lo expuesto, las transformaciones sucedidas en el marco legal vigente para acceder a la nacionalidad portuguesa ya sea por adquisición, naturalización o atribución, contrariamente a lo que ha sucedido en otros países europeos, han evolucionado en un sentido de mayor inclusión, respondiendo a las demandas derivadas del crecimiento de la inmigración al mismo tiempo que manteniendo y asegurando los vínculos de Portugal con su diáspora.

Si bien el nivel de inclusión ha mejorado significativamente, aún restan algunas restricciones. La más importante, como mencionado, es la deuda o reparación histórica hacia quienes fueron extirpados de la nacionalidad. Una segunda categoría de excluidos es la constituida por los sujetos que representan un peligro o amenaza para la seguridad nacional, sin que existan más especificaciones. Finalmente, existe silencio u omisión sobre la concesión de la nacionalidad por vía expeditiva, a los refugiados que así lo soliciten de modo a facilitar su inserción a la sociedad. La Figura 1 permite observar los efectos positivos del régimen de acceso a la

nacionalidad, siendo que la aplicación de la ley de 2006 se refleja claramente a partir de 2008 (no existen datos para 2007 por haber sido el año de transición).

Figura 1. Evolución de la adquisición de la nacionalidad en Portugal



Fuente: PORDATA, 2018.

Más allá del aumento continuo de los flujos migratorios desde fines de la década de 1990, los procesos atribución de la nacionalidad solo registraron un aumento elocuente a partir de la aplicación de la norma sancionada en 2006, que tal como mencionado, además facilitar los requisitos (disminución de los plazos de residencia y simplificación de los procesos) puso fin al poder discrecional de los funcionarios, que hasta el momento habían sido un obstáculo para los ciudadanos provenientes de las ex colonias en África, en especial los caboverdianos. Si bien la legislación anterior en teoría facilitaba el acceso a los ciudadanos de la (CPLP) al exigir un periodo de residencia de 6 años mientras para el resto de los inmigrantes el periodo era de 10 años, en la práctica nunca se traduzco como un beneficio ya que los procesos eran rechazados por los funcionarios. Por ello, el uso de la discrecionalidad hacia los inmigrantes africanos como estrategia de negación del derecho a la nacionalidad puede ser vista como una práctica de racismo institucional, sin que este fuera reconocido como tal al estar disfrazado bajo el poder de decisión del funcionario. Esta situación nos lleva a abordar el tema de las políticas de anti-discriminación.

*Políticas antidiscriminación*

Las políticas antidiscriminación y de combate al racismo en Portugal han sufrido transformaciones importantes a largo de los años, aunque con un impacto mucho menor. Analizando el intervalo de 1976 – con la promulgación de la Constitución Portuguesa – hasta el día de hoy, la “gestión de la diversidad cultural” ha ganado algún espacio en la agenda pública, aunque no la misma capacidad de respuesta. Una fuerza conductora en este sentido ha sido la Unión Europea, que exige la adaptación y adopción de normas compatibles que tiendan a combatir el racismo y todas las formas de discriminación étnico-raciales. Éstas se enmarcan en el discurso oficial de la integración e interculturalidad como estrategia política de gobernanza de la diversidad cultural (Maeso & Araújo, 2013).

Fue principalmente a partir de los años 2000, debido a la presión de la Comisión Europea para la transposición de sus directivas, que se identifican cambios evidentes en el orden jurídico nacional en lo que se refiere al combate al racismo (T. Santos & Lima, 2011). La tabla 4 presenta esquemáticamente el desarrollo de las medidas de combate al racismo y antidiscriminación desde 1976 hasta la última ley, promulgada en 2017.

Tabla 4. Leyes portuguesas antidiscriminación

Documento	Descripción
Constitución de la República Portuguesa	- Principio de la igualdad de todos los ciudadanos, independiente de la ascendencia, sexo, raza, lengua, territorio de origen, religión, convicciones políticas o ideológicas, instrucción, situación económica o condición social. - Derecho a la protección legal contra todas las formas de discriminación.¿
Código Penal Art. 240	- Crimen de discriminación racial, religiosa o xenófoba, con causas fundadas en la raza, color, origen étnico, nacional, religión, sexo u orientación sexual.
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, 2001	-Adopción de medidas para eliminar la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones y a prevenir y combatir las doctrinas y prácticas racistas.
Decreto-ley nº3-A/96	- Institución del Alto Comisario para la Inmigración y Minorías Étnicas con las competencias de contribuir para eliminación de la discriminación, combatir el racismo y la xenofobia.

Ley nº134/99 Y Decreto Ley 111/2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevenir, prohibir, sancionar la discriminación racial y xenófoba basada en raza, color, nacionalidad u origen étnico.</li> <li>- Definición de discriminación racial.</li> <li>- Identificación de las prácticas discriminatorias punibles.</li> <li>- Encuadramiento de los crímenes de discriminación racial, religiosa o xenófoba, con causas fundadas en la raza, color, origen étnico, nacional, religión, sexo u orientación sexual.</li> <li>- Establecimiento de un régimen de sanciones para comportamientos discriminatorios.</li> <li>- Creación de la Comisión para la Igualdad y Contra la Discriminación Racial (CCIDR)</li> </ul>
Decreto-Ley 251/2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación del Alto Comisariado para la Inmigración y Minorías Étnicas (ACIME) con competencia de implementar políticas antidiscriminación y de combate al racismo.</li> </ul>
Decreto-Ley nº99/2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transposición de la directiva 2000/78/CE.</li> <li>- Prohibición de discriminación directa o indirecta en el acceso al trabajo y al empleo por razones de nacionalidad, origen étnico, religión e etc.</li> </ul>
Decreto-Ley nº18/2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transposición de la directiva 2000/43/CE</li> <li>- Prohibición de prácticas discriminatorias raciales o étnicas en el ámbito de la seguridad social, salud, beneficios sociales, educación, habitación.</li> </ul>
Decreto-Ley nº167/2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transformación del ACIME en Alto Comisariado para la Inmigración y Diálogo Intercultural (ACIDI), con el objetivo de promover la igualdad de derecho y oportunidades entre los inmigrantes y la promoción de la interculturalidad.</li> </ul>
Decreto-Ley nº93/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Alteración del régimen jurídico de combate y prevención de la discriminación racial.</li> <li>-La CICDR concentra todas las fases del proceso de infracciones.</li> <li>-Inclusión de nuevas formas de discriminación (territorio de origen y ascendencia), discriminación múltiple y por asociación a persona o grupo de personas detentores de criterios protegidos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia y T. Santos & Lima, 2011.

Con la sanción de la Constitución de 1976, Portugal comienza a implementar algunos instrumentos y mecanismos legales para combatir el racismo y la discriminación racial y étnica – entre ellos normas penales, civiles y administrativas, así como también la ratificación de tratados internacionales – aunque con un alcance limitado y poca eficacia. Por ello, la instauración de la CICDR, recién en 1999, es vista como el primer gran paso hacia establecer un marco para

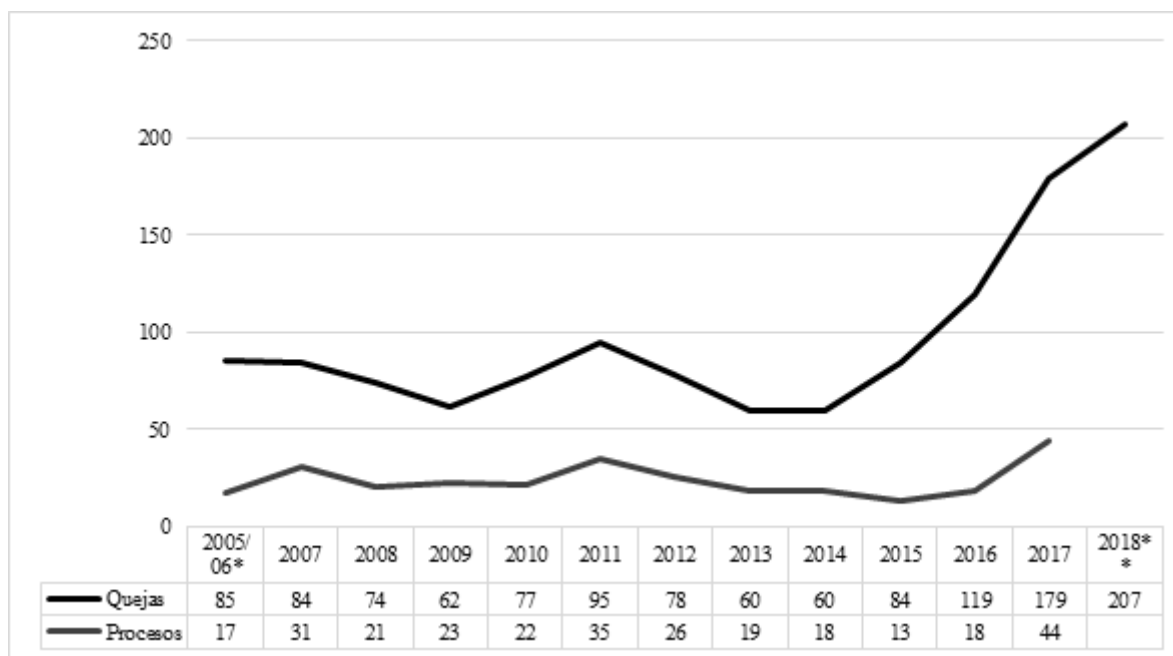
la monitorización y fiscalización de las prácticas discriminatorias y racistas en el país. Dicha Comisión es presidida por el Alto/a Comisario/a de las Migraciones o ACM (anteriormente ACIME/ACIDI) y los consejeros que sumaban al momento de su creación con 17 personas, número que a la fecha ha aumentado a 31 consejeros). Vemos como es solo a partir del nuevo milenio que el tema del racismo y discriminación alcanzan la agenda pública nacional y que se introduce el primer marco legal e institucional contra la discriminación (Peixe et al., 2008). En respuesta a la exigencia de la Directiva europea 2000/43/CE de creación de “*Equality Bodies*” u organismos independientes del gobierno, responsables por aplicar el principio de la igualdad de tratamiento a las personas, sin distinción de origen, racial o étnica la Comisión fue reconocida como tal en Portugal (Maeso & Araújo, 2013).

En la práctica la transposición de las dos directivas europeas constituye el cuerpo más sólido de las políticas de combate a la discriminación étnica y racial en Portugal. Sin embargo, pese a esas transposiciones y a las transformaciones más recientes en las instituciones responsables por las cuestiones migratorias – entre otras, la evolución del ACIME a ACIDI y actualmente a ACM –, la actividad desplegada en materia anti-discriminatoria ha sido insuficiente. Por lo que no llama la atención que el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, sigla en inglés) considerase que las políticas antidiscriminación, en especial de combate al racismo contra los afro-descendientes y gitanos eran insuficientes. Asimismo, dicho comité criticó el sistema de control de quejas sobre discriminación racial por ser ineficaz (CERD, 2015), aunque en su defensa, el gobierno Portugués argumentó que el Decreto-Ley nº93/2017 ambiciona promover mejorías en esa esfera a través de la centralización de los procesos de fiscalización en la CICDR.

En el actual sistema de denuncia de casos de discriminación y/o racismo en Portugal, la queja debe ser formalmente registrada en el ACM, el cual a través de la CICDR es responsable de analizar, guiar y decidir sobre todo el proceso, salvo en casos relacionados con la esfera laboral que está bajo la coordinación de la Autoridad para las condiciones de trabajo. El ACM puede, si así lo decide, solicitar asistencia de otras entidades competentes para analizar el caso y tiene 90 días para concluir si hay indicios suficientes para avanzar con el proceso y 15 días más para presentar un informe y borrador de decisión. Dicho documento es enviado a la Comisión que tiene un plazo suplementar de 15 días para decidir si se instaura o no un proceso.

La Figura 2 permite visualizar la evolución del número de quejas presentadas y de procesos instaurados por discriminación racial a lo largo de los años. Las cifras indican que las denuncias por racismo o xenofobia han sido limitadas, no alcanzando los 100 casos anuales, y la mayoría de ellas no pasaban a procesos, sino que eran consideradas inconclusas y no se aplicaban penalidades a los infractores. Sin embargo, 2014 parece ser el punto de inflexión en el cual el aumento en el número de denuncias muestra un cambio que se hace más evidentes en 2016 y luego de la aprobación de la nueva norma, Ley n°93/2017. En el corto periodo desde septiembre de 2017 hasta fines de agosto de 2018, el número de quejas reportando situaciones de racismo o xenofobia creció significativamente, llegando a los 207 casos. Sin embargo, los procesos no han acompañado dicho crecimiento.

Figura 2. Evolución del número de quejas por discriminación racial y procesos abiertos 2006-2018



Fuente: CICDR, elaboración propia. Nota: \* Los datos disponibles para 2005/06 son agregados desde septiembre 2005 hasta diciembre 2006. \*\* El valor de 2018 corresponde apenas hasta 1 de septiembre.

Tabla 5. Porcentaje de las quejas transformadas en procesos.

Año	Quejas transformadas en procesos (%)
2005/06	20
2007	36,90
2008	28,38
2009	37,10
2010	28,57
2011	36,84
2012	33,33
2013	31,67
2014	30,00
2015	15,48
2016	15,13
2017	24,58

Fuente: CICDR, elaboración propia, año.

En 2017, de las 179 quejas registradas, solamente 44 o alrededor de 25% resultaron en procesos, en 2016 y 2015 aproximadamente el 15% avanzaron como tales. Si bien en años anteriores el promedio había sido superior, aunque variable, entre 25 y 35% de las quejas se convirtieron en procesos. Por ello, la figura permite apreciar que el cambio ha sido provocado por el aumento del número de quejas, mientras que las respuestas hasta ahora no han acompañado la tendencia. Si además se analizan las condenas, la situación es todavía más dramática, puesto que entre 2005 e 2017 fueron oficialmente registradas 1057 quejas, pero solamente un 2% (23 casos) resultaron en procesos completos que finalizaron con la aplicación de multas a los infractores. Peixe et. al (2008) advierten que la normalización de la falta de penalizaciones y de condenas en los casos de discriminación racial pone en evidencia tanto la falta de interés como la inoperancia del Estado en esta materia. Asimismo, el reducido número de condenas confirma la ineficiencia de la aplicación del marco legal anti-discriminación vigente y la lentitud y atrasos en los procesos (Maeso & Araújo, 2013). Esto demuestra que además de la falta de interés, inoperancia e ineficiencia, existe una ceguera que no permite reconocer, por parte del Estado y sus instituciones, el racismo y discriminación como práctica en la sociedad portuguesa, ya sea el institucional como el individual.

Dicha ceguera permite también cuestionar la neutralidad, la autonomía política y la eficacia de la CICDR. Ya en 2007, e actualmente en 2018, los informes de la *European Commission against Racism and Intolerance* (ECRI) denunciaba la falta de imparcialidad que se manifiesta en el rol asumido por el Alto-Comisario como actor principal en la Comisión (presidente, responsable por las quejas, investigación, voto decisorio y organismo decisor la sanción), hecho que pone en causa la independencia de las acciones de la comisión, puesto que el Alto-Comisario per se no es neutro (ECRI, 2007, 2018). Además, para la ECRI, la CICDR, la Inspección-General de la Administración Interna (IGAI) no son realmente independientes del Ejecutivo. En la actual configuración que resulta de la Ley N°93/2017, la CICDR se ha tornado aun menos independiente del Estado puesto que la misma pasa a ser compuesta por 27 ministros, 11 más que el formato anterior.

Por ello, la ECRI (2018) critica fuertemente el posicionamiento de la policía y de la IGAI en relación al racismo, considerando que en muchos casos las dos instituciones son tolerantes con el racismo y en otra promotora del mismo. Esto lo demuestra un caso emblemático de 2015, sucedido en la comisaría policial del barrio de Alfragide (Municipio de Amadora, cerca de Lisboa) donde 18 oficiales de policía fueron acusados de torturar 6 víctimas negras. Los testimonios de los detenidos muestran el nivel de odio y racismo hacia las poblaciones negras en Portugal, ilustrando claramente la existencia de racismo institucional, arraigado tanto en la policía como en los tribunales, que en general se niegan a reconocerlo.

Además, el propio marco legal cuando aplicado hasta las últimas consecuencias solo se limita a sancionar el pago de multas, sin que existan consecuencias mayores que consideren prisión, realización de trabajos comunitarios, o resarcir a las personas perjudicadas. Por otro lado, la nueva norma no contempla situaciones de interseccionalidad que permita registrar quejas por discriminación racial y de género al mismo tiempo, dividiendo la realidad que las mujeres negras y las minorías enfrentan frecuentemente, ilustrando la doble ceguera, racial y de género y una doble opresión.

La resistencia a reconocer los casos de discriminación y racismo existentes en Portugal por parte de los órganos y autoridades responsables, es una consecuencia de la sobrevivencia del imaginario colonial, por el cual el pueblo portugués no se reconoce como racista, sino por el contrario, su narrativa consagra a Portugal como un país acogedor, tolerante, humanistas, pio-



nero en la interculturalidad y convivencia con la diferencia (Maeso & Araújo, 2013).

### 3.- MÉTODO

#### *Diseño*

Si se parte de la idea en que “cada metrópolis debe inventar sus propios desafíos de desarrollo en un proyecto que debe ser construido. Enmarcadas en una agenda que integra acciones como implementación de políticas urbanas, mejora de infraestructura, reordenamiento urbano, plane.

#### *Instrumentos*

La investigación tuvo como finalidad presentar un modelo el cual describiera de una manera esquemática y sencilla las características más significativas de la atractividad territorial y la mercadotecnia de ciudades aplicables a las áreas metropolitanas, para Rivas Tovar “un modelo identifica las variables importantes para entender un problema.

#### *Procedimiento*

Para la realización del modelo se revisó la literatura de las diversas corrientes de la mercadotecnia territorial y de ciudades para localizar las variables que describirán mejor el modelo propuesto, con la intención de describir la conducta de los elementos seleccionados en un sistema. Una vez recopilada la información histórica, conceptual, teórica y contextual se procedió a la presentación del modelo de mercadotecnia de ciudades para áreas metropolitanas.

### 4.- CONCLUSIONES

Las políticas portuguesas de inmigración siguen siendo ambiguas y contradictorias tal como en su momento lo fueron las de emigración. Si bien en general la evolución de las políticas ha sido hacia políticas más abiertas y amigas de los inmigrantes en general, hay excepciones que muestran un avance en dos velocidades distintas. Las políticas de incorporación de inmigrantes en Portugal son relativamente recientes, han pasado por diferentes fases y han sido el resultado de presiones provenientes de varios actores: la sociedad civil y asociaciones de inmigrantes,

la Unión Europea y el propio Estado en defensa de lo que considera sus intereses. Por un lado las políticas de adquisición de nacionalidad han evolucionado no solamente más rápido sino que también han sido más generosas, mientras que las antidiscriminación han progresado más lentamente y con menos magnanimidad, incluso muestran un severo déficit de aplicación, tal como en su momento existió con el régimen de acceso a la nacionalidad cuando predominaba la discrecionalidad.

En este sentido, el acceso a la nacionalidad es una política de incorporación que resulta de la presión de la sociedad civil organizada (asociaciones de inmigrantes) y del propio reconocimiento del estado de la bondad que el acceso a la ciudadanía acarrea para los inmigrantes. Por otro lado, la evolución de la legislación antidiscriminación, resulta también de la presión de la sociedad civil, pero es incorporada al marco legal, por la necesidad (y obligatoriedad) de transponer las normas de la Unión Europea, y no por interés propio. Por lo tanto, aunque el marco legal mejore, no lo hace necesariamente su aplicación, dada la falta de convicción de las autoridades competentes, especialmente del Alto-Comisariado y de la propia figura del Alto-Comisario, que ejerce su poder discrecional al decidir sobre esta materia.

Actualmente, la legislación de adquisición de nacionalidad, Ley 2/2018 con sus varias alteraciones, es bastante más flexible, menos burocrática y permite menos discrecionalidad que las normas anteriores, ilustrando una abertura hacia la extensión de la nacionalidad portuguesa, y promoviendo, por lo tanto, el acceso igualitario y los derechos formales a la población extranjera. No obstante, el marco legal podría ser mejorado aun hacia aquellos que perdieron la nacionalidad en los años 1980 y sus descendientes, que en muchos casos continúan viviendo situaciones de exclusión y discriminación. Asimismo, adoptar el *ius solis* automático para los nacidos en suelo portugués, sería otra medida de mayor apertura al no poner énfasis en el estatuto legal del menor (o de sus padres) para reconocerlo como ciudadano e incluirlo desde su nacimiento como tal.

En el caso de las políticas antidiscriminación, la evolución de la legislación ha sido mucho más lenta, avanzando en lo formal pero no en lo concreto. Por ello el reconocimiento del racismo como un problema social en Portugal es todavía un asunto que debe ser resuelto ya que no hay aceptación oficial de su existencia. En el campo legislativo, las acciones del Estado se han centrado principalmente en la transposición de las directivas europeas, sin que exista un acom-

pañamiento efectivo de su implementación en la práctica ni una internalización que muestre que la transposición se ha realizado a nivel del espíritu de la ley, lo que implicaría el reconocimiento del racismo y la discriminación como algo real y palpable. Por otro lado, el nivel de independencia y autonomía de las instituciones responsables por investigar y monitorizar las denuncias de racismo es limitado. Tanto el ACM, como la CICDR y la IGAI son instituciones directamente vinculadas al poder Ejecutivo y Legislativo que además de conflicto de intereses, pueden tener otras intenciones. A esto se suman otros aspectos como el escaso número de quejas de racismo y discriminación que se formalizan convirtiéndose en procesos que requieren una investigación formal por parte de la CICDR, el escasísimo número de procesos que resultan en condenas y, por otro lado, la levedad de las sanciones aplicadas que ejercen ningún poder de disuasión. En conjunto todos ellos desincentivan la presentación de quejas.

Aunque el número de quejas de racismo haya aumentado en los últimos años, siendo 2018 el año récord, y los medios hayan dado visibilidad a un gran número de casos situaciones de exclusión, racismo y discriminación racial y de género en los dos últimos años, al contrario de lo esperado, el discurso oficial sobre el racismo no ha cambiado, sino que sigue negando su existencia. En la respuesta enviada al informe del ECRI, el gobierno portugués afirma que las consideraciones de la ECRI son infundadas, y defiende que la policía en Portugal es la “policía de la libertad”, sin embargo, el informe no presenta ninguna evidencia como prueba de su defensa. Por ejemplo, en respuesta a un caso de agresión física y verbal a una inmigrante colombiana negra en la ciudad de Porto por parte de un fiscal de una empresa de seguridad (ex policía) en el verano de 2018, el Alto-Comisario para las Migraciones afirmó que los portugueses no son racistas y que lo sucedido en un caso puntual (Público, 2018). Esta respuesta resulta asombrosa dado que uno de los casos judiciales que alcanzó mayor visibilidad ese mismo año, fue el caso mencionado sobre violencia policial en Amadora, contra ciudadanos negros. Por otro lado, la respuesta oficial del Alto-Comisario, máximo responsable de la CICDR, explica la reticencia de dicha institución a reconocer casos de discriminación. Lo expuesto ilustra así el poder del discurso luso-tropical como fuerza que sustenta los argumentos que niegan la existencia del racismo en el país.

Asimismo, pensamos que la serie de artículos publicados en los periódicos nacionales en los dos últimos años, denunciando innumerables casos de racismo han potenciado el aumento del

número de quejas por discriminación racial presentadas a la CICDR, siendo que ambas realidades contribuyen a mostrar como el racismo está presente y arraigado en Portugal.

Lo expuesto nos llevar a pensar que, aunque exista una preocupación por garantizar el acceso integral a los derechos sociales en Portugal a través de la adquisición de la nacionalidad, no existe el mismo interés en combatir el racismo, la discriminación y xenofobia. Por un lado, Portugal ha reconocido la importancia del acceso a la nacionalidad como un modo de incorporación a la sociedad, y ha abierto el terreno para que tal suceda. Sin embargo, la ceguera hacia el reconocimiento de la existencia de discriminación racial hace que no proceda de la misma manera en la eliminación de las barreras racistas a dicha incorporación. Puesto que el imaginario portugués colonial luso-tropical cimienta esta ceguera, es apropiado que tanto la comunicación social como la academia contradigan y deshagan dicho discurso. Las transformaciones en la legislación necesitan ser acompañadas por cambios en las prácticas institucionales, educativas y culturales, tales como recomendadas en último informe de la ECRI, las que sugieren la inclusión de una nueva enseñanza de la historia en las escuelas que discutan de manera más abierta y crítica la violencia de la colonización portuguesa y sus consecuencias.

## REFERENCIAS

- Baganha, M. I. (1994). As correntes emigratórias portuguesas no século XX e o seu impacto na economia nacional. *Análise Social*, XXIX, 128, 959-980.
- Baganha, M. I. (2000). La emigración portuguesa después de la Segunda Guerra Mundial. En A. C. Pinto (org.), *Portugal Contemporâneo*. (pp. 187-204) Madrid, Sequitur.
- Baganha, M. I. (2005). Política de imigração: A regulação dos fluxos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 73, 29–44.
- Baganha, M. I., y Góis, P. (1998). Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 52–53, 229–280.

- Baganha, M. I., y Sousa, U. (2005). Portugal. In R. Baubock, E. Ersboll, K. Groenendijk, & H. Waldrauch (Eds.), *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States* (pp. 435-476) (Vol. 2). Amsterdam: Imiscoe.
- Carreiras, H., Malamud, A., Padilla, B., Xavier, M., Bússola, D. (2007). Do fado ao tango: a emigração portuguesa para a Região Platina, *Sociologia Problemas e Práticas* 54, 49-73.
- Castelo, C. (2011). “O modo português de estar no mundo”: o luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa: 1933-1961. Porto: Edições Afrontamento
- CERD, Comité das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial. (2015). Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 9 de la Convención.
- Costa Lobo, M. (2007). Portugal: extended voting rights and decreasing participation. En International IDEA (Ed.), *Voting from Abroad*. En *The Handbook* (pp. 83–87). Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Costa, P. (2016). A política portuguesa de integração dos imigrantes: uma análise dos dois primeiros planos de integração. En B. Bäckström, P. Manuel Costa, R. Albuquerque, L. Sousa (Eds), *Políticas de igualdade e inclusão: reflexões e contributos* (pp. 32–59). Lisboa: CEMRI/Universidade Aberta
- Diário de Notícias. (2018). Mais um exemplo de discriminação racista e xenófoba.  
Recuperado de: <https://www.dn.pt/portugal/interior/mais-um-exemplo-de-discriminacao-racista-e-xenofoba-9523721.html>
- Diário de Notícias. (2018). Conselho da Europa quer discriminação racial no exercício de cargo público como crime. Recuperado de:  
<https://www.dn.pt/pais/interior/organismo-europeu-quer-discriminacao-racial-no-exercicio-de-cargo-publico-como-crime-9937503.html>
- DNotícias. (2018). Portugal é um país com manifestações de racismo e xenofobia.  
Recuperado de: <http://www.dnoticias.pt/pais/portugal-e-um-pais-com-manifestacoes-de-racismo-e-xenofobia-AD3621741#>

- Domenech, E. E. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina. *Revue européenne des migrations internationales*, 23(vol. 23-nº1), 71–94.
- ECRI, European Commission Against Racism and Intolerance. (2018). Relatório da ECRI sobre Portugal - quinto ciclo de controlo. Strasbourg. Recuperado de: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-portugal-portuguese-translation-/16808de7db>
- Faist, T. (2009). Diversity – a new mode of incorporation? *Ethnic and Racial Studies*, 32(1), 171–190.
- FitzGerald, D., David Cook-Martín, A. S. G. y Rawan, A. (2017). Can you become one of us? A historical comparison of legal selection of ‘assimilable’ immigrants in Europe and the Americas, 44, 27-47, *Journal of Ethnic and Migration Studies*
- França, T. (2017). Reflexões sobre o II Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013) a partir dos estudos de gênero e feministas. En J. Azevedo, B. Padilla, T. França (Eds.), *Migrações Internacionais e Políticas Públicas Portuguesas* (pp. 115–132). Lisboa: *Mundos Sociais*
- Freixo, A. (2009). *Minha Pátria É A Língua Portuguesa: A Construção Da Ideia Da Lusofonia Em Portugal*. Rio de Janeiro, Brazil: Apicuri
- Hammar, T. (1985). *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge University Press
- Horta, A. P., y Gonçalves de Oliveira, M. P. (2014). *Integration Policies - Portugal Country Report (INTERACT RR 2014/18)*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies
- Houtkamp, C. (2015). Beyond Assimilation and Integration: The Shift to ‘National’ and ‘Transnational’ Inclusion. *Acta Universitatis Sapientiae. European and Regional Studies*, 8, 73–87
- Maeso, S., y Araújo, M. (2013). A quadratura do círculo: anti(racismo), imigração e a(s) política(s) da integração em Portugal nos anos 2000. *Oficinas Do Ces*, 407
- Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones: Paidós

- Martiniello, M. (2006). Towards a coherent approach to immigrant integration policy(ies) in the European Union.
- Moraes, I. A. de, y Aguiar, M. H. P. de. (2018). A integração do imigrante no Brasil em uma perspectiva comparada com Canadá: o caso dos haitianos. *Interfaces Brasil/Canadá*, 18(1), 95–115.
- Oliveira, A. T. R. de, y Oliveira, A. T. R. de. (2017). Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 34(1), 171–179.
- ONU, Organizaciones de las Naciones Unidas. (2004). Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination - Sixty-fifth session. Recuperado de: <https://www.refworld.org/docid/45c30b360.html>
- Padilla, B. (2017). Políticas públicas e imigrações. En J. Azevedo, B. Padilla, T. França (Eds.), *Migrações Internacionais e Políticas Públicas Portuguesas* (pp. 7–29). Lisboa: *Mundos Sociais*
- Padilla, B., y França, T. (2016). Migration policies and institutional frameworks. *Development and evolution in Portugal. Comparative Cultural Studies - European and Latin American Perspectives*, 1(1), 37–52
- Padilla, B., y Ortiz, A. (2012). Fluxos migratórios em Portugal: do boom migratório à desaceleração no contexto de crise. *Balanços e desafios. REMHU : Revista Interdisciplinar Da Mobilidade Humana*, 20(39), 159–184.
- Padilla, B., y Ortiz, A. (2017). Políticas migratórias. O acesso à nacionalidade como instrumento de cidadania em Portugal. In B. Padilla, J. Azevedo, & T. França (Eds.), *Migrações Internacionais e Políticas Públicas Portuguesas* (pp. 91–115). Lisboa: *Mundos Sociais*.
- Peixe, B., Rosario, E., Silva, E., Soares, P., Kumar, R., Ralha, T., y Santos, T. (2008). *O Racismo e a Xenofobia em Portugal (2001-2007)*. Oeiras: Numena.
- Peixoto, J. (2004). País de emigração ou país de imigração? Mudanças e continuidades no regime migratório em Portugal. *Socius Working Paper*, 2.
- Público. (2018). Em Portugal “não somos racistas, mas como todos os outros temos

preconceitos”. Recuperado de: <https://www.publico.pt/2018/07/05/sociedade/entrevista/a-integracao-tambem-depender-da-vontade-das-pessoas-1836857>

Público. (2018). Queixas de racismo e xenofobia batem recordes em Portugal. Recuperado de: <https://www.publico.pt/2018/08/23/sociedade/noticia/queixas-de-racismo-e-xenofobia-batem-recordes-em-portugal---1841723>

Público. (2018). Ensino da História portuguesa não pode ignorar a violência cometida contra os povos das ex-colónias. Recuperado de:

<https://www.publico.pt/2018/10/03/sociedade/noticia/ensino-da-historia-portuguesa-nao-pode-continuar-a-ignorar-a-violencia-cometida-contr-os-povos-das-excolonias-1846066>

Público. (2018). Polícia tolera racismo e denúncias não são investigadas a fundo.

Recuperado de: <https://www.publico.pt/2018/10/02/sociedade/noticia/conselho-da-europa-quer-orgao-independente-a-investigar-violencia-policial-e-racismo-1845960>

Público. (2018). MAI vai dar explicações no Parlamento sobre relatório do Conselho da Europa sobre racismo. Recuperado de:

<https://www.publico.pt/2018/10/03/sociedade/noticia/mai-vai-dar-explicacoes-no-parlamento-sobre-relatorio-do-conselho-da-europa-sobre-racismo-1846109>

Público. (2017). A justiça em Portugal é “mais dura” para os negros. Recuperado de

<https://www.publico.pt/2017/08/19/sociedade/noticia/a-justica-em-portugal-e-mais-dura-para-os-negros-1782487>

Público. (2017). Portugal é dos países da Europa que mais manifestam racismo.

Recuperado de <https://www.publico.pt/2017/09/02/sociedade/entrevista/portugal-e-dos-paises-da-europa-que-mais-manifesta-racismo-1783934>

Ramos, R. (2007). A renovação do Direito Português da nacionalidade pela Lei Orgânica n.º2/2006, de 17 de Abril. *Revista de Legislação e Jurisprudência*, 198–233.



- Santos, I. (2014). *A Junta Nacional de Emigração e a política de emigração no Estado Novo*. (Tese doctoral no publicada) Faculdades de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Rosário, Ed., Santos, T., y Lima, S. (2011). *Discursos do Racismo em Portugal: Essencialismo e Inferiorização nas Trocas Coloquiais sobre Categorias Minoritárias*. Observatório da Imigração, ACIDI, I.P.
- Santos, V. (2004). *O discurso oficial do estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e a imigração dos anos 90 à actualidade*. Lisboa, Portugal: ACIDI, I.P.
- SEF, Serviços de Estrangeiros e Fronteiras .(2017). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo. Relatório Anual de Imigração*. Lisboa, Portugal: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Recuperado de: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2017.pdf>
- Sic Notícias. (2018). *Aumenta número de queixas de racismo e xenofobia em Portugal*. Recuperado de: <https://sicnoticias.sapo.pt/pais/2018-08-23-Aumenta-numero-de-queixas-de-racismo-e-xenofobia-em-Portugal>
- Sic Notícias. (2018). *Conselho da Europa preocupado com “tolerância ao racismo” da polícia portuguesa*. Recuperado de: <https://sicnoticias.sapo.pt/pais/2018-10-02-Conselho-da-Europa-preocupado-com-tolerancia-ao-racismo-da-policia-portuguesa>
- Sobral, J. M. (2007). *Cidadania, nacionalidade, imigração: um breve historial das suas inter-relações com referência ao caso português*. In I. Caravahais (Ed.), *Cidadania no Pensamento Político Contemporâneo* (pp. 137–163). Estoril: Principia.
- Zapata-Barrero, R., Caponio, T., y Scholten, P. (2017). *Theorizing the ‘local turn’ in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies*. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 241–246.