

## **O As respostas extra-territoriais dos Estados latino-americanos face à migração transnacional** *Extra-territorial answers of Latin American States to international migration*

Natalia Moraes Mena\*

**Resumo** Nos últimos anos têm-se intensificado e modificado as estratégias de vinculação dos Estados com os seus nacionais que residem fora do território. Os Estados Latino-americanos não ficaram alheios a estes processos, pelo que muitos deles começaram a desenvolver uma série de políticas extra-territoriais no sentido de fortalecer as relações com as suas diásporas e fazê-las participar na construção nacional. O objectivo deste artigo é descrever as políticas desenvolvidas pelos Estados desta região, analisando os contextos específicos que determinaram a realização de diversas iniciativas.

**Palavras-chave** Estados latino-americanos, emigração, políticas de vinculação, transnacionalismo.

**Abstract** The last years have witnessed new engagement strategies which are carried out by the Nation-States assumed as sending countries of emigration and which target citizens who lived abroad. The Latin American States have not reacted differently, thus they have begun to develop extraterritorial policies to strengthen relationships with their diasporas and to engage them in the nation building process. The purpose of this paper is to analyze the contextual framework of the new policies developed by the Latin American States.

**Keywords** Latin-American Nation-State, emigration, diaspora engagement policies, transnationalism

**Resumen** En los últimos años se han intensificado y transformado las estrategias de vinculación de los Estados con los nacionales que residen fuera de su territorio. Los Estados Latinoamericanos no han quedado ajenos a estos procesos, muchos de ellos han comenzado a desarrollar toda una serie de políticas extraterritoriales con el objetivo de fortalecer las relaciones con sus diásporas

\* Socióloga e professora no Departamento de Sociologia e Política Social, Faculdade de Economia e Empresa - Universidade de Murcia / Sociologist and Professor in the Sociology and Social Policy Department, Faculty of Economics and Business, University of Murcia (nmoraes@um.es)

e involucrarlas en la construcción nacional. El objetivo de este artículo es describir las políticas desarrolladas por los Estados de esta región analizando los contextos específicos que han determinado la puesta en marcha de las diversas iniciativas.

**Palabras claves** Estados latinoamericanos, emigración, políticas de vinculación, transnacionalismo

# As respostas extra-territoriais dos Estados latino-americanos face à migração transnacional

Natalia Moraes Mena

## Introdução

Os estudos sobre as diásporas e sobre o transnacionalismo têm mostrado como os Estados de origem têm tido um papel importante na incorporação política, social e económica dos seus emigrados/emigrantes. Os Estados latino-americanos não ficaram fora deste processo. Muitos deles começaram recentemente a desenvolver uma série de estratégias com o objectivo de fortalecer e potencializar as relações com as suas diásporas. Estas estratégias costumam ser interpretadas como uma reacção vinda de cima às práticas transnacionais, desenvolvidas a partir do nível de baixo pelos migrantes (Smith e Guarnizo, 1998). Isto não significa que as medidas e iniciativas levadas a cabo tenham que ver sempre com um pedido específico da comunidade de emigrantes. Quando se fala de reacções ou respostas por parte dos Estados faz-se referência mais a uma reconfiguração do papel do Estado-nação face ao processo globalizador e ao transnacionalismo migrante do que a uma resposta específica frente a certas reclamações por parte da diáspora.

Os Estados latino-americanos têm levado a cabo várias iniciativas com o objectivo de manterem uma relação estreita com os seus emigrantes. Podem estar relacionadas com aspectos tão diferentes como a extensão dos direitos até medidas para promover a cultura de origem e fortalecer o sentido de pertença a essa comunidade. Com o objectivo de analisar as iniciativas desenvolvidas pelos diferentes Estados, foram propostas várias tipologias tendo por base o tipo de iniciativas e o objectivo das mesmas. A classificação proposta por Levitt e de la Dehesa (2003) relaciona-se com o tipo de acção e o vínculo que propõe fomentar. Gamlen (2006) apresenta uma classificação baseada nos dois componentes fundamentais que na sua perspectiva comporta o conceito de cidadania: por um lado, pertencer a uma comunidade política e, por outro lado, à existência de direitos e deveres enquanto membros dessa comunidade. A partir desta definição divide as iniciativas dos Estados em dois tipos, as que procuram fortalecer o sentimento de pertença (através de políticas simbólicas inclusivas) e as que procuram estender os direitos de cidadania, estabelecendo determinadas obrigações. Combinando essas duas tipologias e tendo em conta a classificação proposta por Ostergaard-Nielsen (2003) sobre as práticas políticas transnacionais de migrantes, apresento aqui uma revisão das principais acções levadas a cabo pelos Estados latino-americanos que reúne as diferentes actuações em função das suas características e do tipo de vínculo que fomentam.<sup>1</sup>

## 1. O interesse dos Estados latino-americanos para com os seus emigrantes

Na América Latina as estratégias de vinculação com a comunidade de emigrantes são de origem recente, a maioria na década de 90, coincidindo com o aumento do

fluxo migratório para o exterior que a região viveu nesse período. No entanto, isto não significa que muitos Estados não tenham realizado anteriormente iniciativas neste sentido, mas estas em geral trataram-se de acções isoladas e pontuais, não formando parte de projectos específicos com o objectivo de criar laços com os emigrantes. Algumas das primeiras medidas de vinculação levadas a cabo foram dirigidas a um tipo específico de migrante, o altamente qualificado, procurando através destas a sua reincorporação e regresso ao país. A título de exemplo pode-se citar o *Programa de Repatriación de Cerebros* levado a cabo pela Colômbia nos anos setenta.

Actualmente a maior parte dos países da região realizou alguma acção junto dos seus nacionais no exterior. Modificou-se a definição do papel do serviço exterior e iniciaram-se programas específicos de vinculação. Um aspecto importante do desenvolvimento destas iniciativas tem que ver com a mudança do conceito de emigrante. Antes era visto como um desertor ou traidor e agora como herói ou membro de honra da comunidade. Por exemplo, no caso do México, vários autores mostraram como mudou a percepção que se tinha do emigrante e o papel do Estado mexicano neste processo. Denominados de “esquecidos” para passarem a ser chamados depreciativamente de “*pochos*” na década de 60, tentou-se construir o mito heróico do migrante (González, 1999; Martínez-Saldaña, 2003). Este aspecto é importante e indica que, ainda que as acções dos Estados se destinem aos nacionais que residem fora do país, em muitos casos, as mesmas produzem transformações também dentro do próprio país. Neste sentido podemos dizer que, assim como os não migrantes são influenciados pela actuação dos migrantes (Levitt e Glick Schiller, 2004) também são influenciados indirectamente pelas acções práticas de vinculação dos Estados com os seus emigrantes. Desta forma, os Estados de origem configuraram-se também como agentes construtores do espaço social transnacional.

## **2. Programas de vinculação e reformas burocráticas e administrativas**

A maior parte dos países da América Latina realizou reformas burocráticas e mudanças administrativas com o objectivo de criar mecanismos de aproximação e vinculação com os seus nacionais no exterior. Muitos países resolveram modificar os serviços consulares, criando unidades específicas dedicadas ao atendimento da comunidade emigrante. Além destas medidas, muitos promoveram ainda programas específicos de vinculação que incluem estas mudanças administrativas bem como outras estratégias de carácter simbólico (de extensão de direitos, de promoção de investimentos, etc.).

A Colômbia e o México podem ser considerados dois dos países da região com maior trajectória de vinculação com a diáspora. No caso do México, como assinala Godring (1999), depois de anos de *laissez-faire*, com alguns períodos curtos nos quais se tentou fomentar o regresso, a partir de 1988 a orientação da política em relação aos emigrantes mudou radicalmente. Nesse ano é criado o *Programa Paisano* com o objectivo de apoiar, informar e assessorar os mexicanos e os seus descendentes (fundamentalmente aqueles que residiam nos EUA) que regressavam periodicamente ao México. Com este programa pretendia-se também dar assessoria aos funcionários

encarregados do controle da alfândega sobre os direitos dos cidadãos dos EUA de origem mexicana e também tentar mudar as ideias negativas e pré-concebidas sobre os emigrantes e a sua denominação depreciativa de “*pochos*”. Em 1990 é criado o *Programa para las Comunidades de Mexicanos en el Exterior* com três objectivos fundamentais: servir de ponte entre as comunidades mexicanas no estrangeiro e as pessoas, instituições públicas e privadas nacionais, promover uma melhor imagem do México e dos mexicanos e fomentar o conhecimento da História, cultura e tradições mexicanas. Durante o governo de Fox foi criada a *Oficina Presidencial para a Atención de las Comunidades Mexicanas en el exterior*. Posteriormente fez-se uma nova reforma institucional para o atendimento dos mexicanos no exterior, apoiada em três pilares: o *Consejo Nacional para las Comunidades en el exterior* (comissão intersecretarial criada em 2002, dirigida pelo presidente e composta por 11 secretarias), o *Instituto de Mexicanos en el exterior* (criado em 2003 e encarregado de promover estratégias e programas de vinculação) e o *Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior* (formado por líderes da comunidade de migrantes, assessores e ainda por representantes dos governos locais). No caso da Colômbia, os primeiros programas destinavam-se a captar migrantes altamente qualificados mas, em pouco tempo, a política levada a cabo mudou de orientação. Em 1996 é criado o *Programa Colombia para todos* com o objectivo de responder às necessidades dos emigrantes, de proporcionar-lhes ajuda jurídica e ainda de modificar o papel desempenhado pelos consulados. No ano 2002 é levado a cabo um programa ambicioso denominado “*Colombia nos une*” abrangendo nove temáticas entre as quais se destacam: fomentar as entradas de divisas e investimentos, criação de redes transnacionais entre os migrantes e o país, aumentar a informação sobre a diáspora, estimular a participação política transnacional dos migrantes, melhorar a respectiva situação nos países de acolhimento e ainda aumentar os vinculos simbólicos e o sentimento de pertença ao país (Bermúdez, 2009). O Brasil cria em 1991 a *Assistência a cidadãos brasileiros no exterior*. Durante o governo de Itamar Franco a unidade dos assuntos consulares passaria em 1995 a Direcção-Geral. No governo de Lula da Silva dá-se novamente uma mudança, sendo esta direcção substituída pela *Subsecretaria-Geral de Cooperação e das Comunidades no Exterior* sendo posteriormente criado o *Departamento de Comunidades Brasileiras encarregado das questões consulares* (Padilla e Moraes, 2007).

No caso de alguns países da América Central como o Haiti, El Salvador e a República Dominicana, a realização de reformas burocráticas foi mais complexa devido principalmente à pressão exercida por parte dos migrantes (no caso da República Dominicana e de El Salvador) e ao interesse político em as incorporar à diáspora (principalmente no caso do Haiti). É na década de 90 que o Estado dominicano começa também a implementar acções de vinculação com os seus emigrantes. É criada a *Subsecretaria de Asuntos Consulares y migrat6rios e a Divisi6n de Protecci6n de Intereses Dominicanos en el Exterior*. No desenrolar da vinculaç6o por parte do Estado é importante a mobilizaç6o dos migrantes dominicanos a favor da extens6o de direitos como o da dupla nacionalidade e o do direito ao voto. Em 1996, com a vit6ria de Leonel Fern6ndez como presidente, que tinha vivido muitos anos da sua inf6ncia nos Estados Unidos da Am6rica, começaram a estreitar-se os laços e a desenvolverem-se estratégias para incidir na política dos EUA. Os consulados começaram a estar ocupados

por migrantes afins ao governo ( Levitt e de la Dehesa, 2003) iniciando-se um *lobby* a favor dos interesses dominicanos nos EUA (Itzigsohn, 2000). Foram criados conselhos consultivos e no ano 2006 é criado o *Programa Presidencial de Apoyo a las Comunidades Dominicanas en el Exterior* com o objectivo de contribuir para o fortalecimento dos conselhos consultivos e melhorar a capacidade do Estado para formular políticas públicas dirigidas aos emigrantes.

Vários países da América do Sul começaram mais recentemente a desenvolver estratégias de vinculação com os seus emigrantes. No ano 2000 o Chile criou a *Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior* (DICOEX) composta por dois departamentos: o de *Vinculación y Desarrollo* e o de *Comunicación y Cultura*. A política de vinculação adquiriu uma maior força a partir do Plano do Governo de 2006-2010 no qual se estabelecem novas estratégias de aproximação à diáspora. No ano de 2008 é criado o *Comité Interministerial para la Comunidad Chilena en el Exterior* como instância transversal para a coordenação entre os diversos sectores do Estado chileno e o exterior. No caso do Equador, é criado em 2004 o *Consejo Nacional de Atención Integral a los Migrantes Ecuatorianos y sus Familias* vindo a ser posto em prática somente em 2006 (de la Veja, 2006). No *Plano Nacional de Política Exterior 2006-2010* o tema migratório adquire maior interesse criando-se a *Dirección General de Apoyo a los Ecuatorianos en el Exterior* e a *Secretaría Nacional del Migrante* cuja função é a de definir, coordenar e levar a cabo a política migratória do Estado.

A análise das reformas levadas a cabo pelos Estados latino-americanos mostra a grande diversidade das mudanças que ocorreram em poucos anos, muitas delas relacionadas com a própria aprendizagem que cada país foi fazendo sobre os temas da vinculação, o envolvimento dos diferentes governos nas modificações levadas a cabo e a importância da mobilização dos migrantes e das suas exigências. A extensão de certos direitos como o facto de poder votar vivendo no exterior, a necessidade de promover os investimentos e de criar meios através dos quais os mesmos possam ser efectuados, os pedidos dos emigrantes no sentido de uma maior participação e um papel na formulação e execução destas políticas, levaram os Estados a construir novas estruturas institucionais governamentais e de vinculação com a diáspora. A análise realizada mostra uma tendência para basear estas estruturas em três pilares fundamentais: uma unidade central que se encarrega de fazer um esboço das iniciativas, um órgão no qual participam vários organismos do Estado coordenados por uma unidade de execução cuja função é a de executar as iniciativas e um conselho de consulta no qual se inclui os migrantes e cuja composição e formas de representação varia de acordo com cada país. Nalguns casos transformam-se em formas de organização da diáspora e noutros são somente entidades assessoras das políticas de vinculação.

### **3. Organização da comunidade emigrante e dos órgãos de consulta**

Uma forma de organizar a diáspora e de fazê-la participar a nível transnacional através de mecanismos institucionalizados, tem sido através da criação de conselhos consultivos ou de conselhos de cidadãos em diferentes cidades nas quais as colectivi-

dades de migrantes sejam significativas. Diversos países como o Brasil, a Colômbia, o Peru, a República Dominicana e o México realizaram iniciativas neste sentido mas de tipo e com resultados diferentes.

Nalguns países os conselhos consultivos são concebidos como organizações da sociedade civil cujos representantes são escolhidos entre o grupo de migrantes e dos diferentes lugares onde vivem. Trata-se de organizações separadas do Estado mas que este lhes estabeleceu alguns requisitos que devem cumprir para poderem beneficiar de dita institucionalidade enquanto órgãos representativos da comunidade emigrada. Noutros casos, como o do México, existe somente um conselho consultivo composto por líderes eleitos pelas próprias comunidades de migrantes e outros agentes sociais, por um período de três anos.

O funcionamento dos Conselhos Consultivos nos diferentes consulados tem sido um processo bastante complexo e conflituoso na maioria dos países. Nalguns casos foram ultrapassados os problemas iniciais e estes mecanismos de organização da diáspora funcionam sem grandes problemas mas, em outros casos, ainda prevalecem algumas dificuldades para que estes órgãos funcionem de acordo com aquilo que se esperava. Uma parte dos problemas iniciais está relacionada com a possibilidade de cooptação política. Este é um dos factores que explica, a organização rudimentar dos Conselhos no caso da Colômbia. No Peru os problemas têm estado relacionados com a sua politização por parte dos inscritos e simpatizantes de determinados partidos políticos peruanos em Espanha. Geralmente estes problemas não afectaram da mesma forma todas as localizações da diáspora. Por exemplo, no caso da Colômbia e do Peru, este facto é mais visível na comunidade residente em Espanha, enquanto que os conselhos consultivos de outros países latino-americanos instalados em Londres parecem não ter ligação com os partidos políticos, estando formados por pessoas independentes reconhecidas pela comunidade (Moraes *et al.*, 2008).

Se bem os Conselhos Consultivos têm sido as organizações promovidas pelos Estados para representar as comunidades de emigrantes, não foram as únicas entidades interlocutoras entre os migrantes e o Estado. As associações de migrantes também têm representado um importante papel neste sentido e também foram tidas em conta nas estratégias de vinculação.

#### **4. Extensão dos direitos políticos e sociais**

As estratégias de vinculação dos Estados latino-americanos com os seus emigrantes têm estado relacionadas também com a extensão dos direitos políticos e sociais fora do território nacional. Até há pouco tempo, muitos países distinguiam cidadãos nacionais de cidadãos não nacionais. Geralmente estes últimos referiam-se àquelas pessoas que tinham nascido no país e que pelo facto de terem emigrado do mesmo, tinham perdido os direitos políticos que lhes correspondiam enquanto cidadãos. Continuavam a ser nacionais, uma vez que muitos não tinham perdido a nacionalidade, mas já não eram considerados cidadãos uma vez que não podiam participar politicamente. Por outro lado, muitos destes migrantes perdiam inclusive o seu estatuto de

nacionais ao adoptarem, por exemplo, a nacionalidade de outro país. Esta situação começa contudo a mudar na década de noventa. Começa-se a adoptar medidas no sentido de manter a nacionalidade de origem no caso de adquirir outra, assistindo-se à aprovação de leis para regulamentar o voto do exterior e , ao mesmo tempo, tendo em conta os programas de vinculação mencionados anteriormente, começando-se a desenvolver iniciativas que visam proteger, de diferentes maneiras, os emigrantes e contribuir para a sua inserção nos lugares de residência.

Enquanto que o facto de não perder a nacionalidade de origem foi uma medida bastante alargada e que não originou grandes controvérsias, a extensão do direito ao sufrágio vivendo no exterior foi uma questão mais polémica. Nalguns casos, apesar de ter sido aprovada, demorou vários anos para ser levada à prática por falta de regulamentação e, noutros casos, continua ainda a ser um tema a debater. Há países que foram pioneiros e que instituíram o voto a partir do exterior ainda antes de se terem iniciado as políticas de vinculação, países estes que viveram uma grande corrente migratória. É o caso do Brasil e da Colômbia que aprovaram este direito já na década de sessenta. Pelo contrário, existem países como o Chile, o Uruguai, El Salvador, a Costa Rica, entre outros, que impedem os seus cidadãos de votarem do exterior, apesar de ter havido grandes protestos por parte dos migrantes reclamando esse direito.

Desde a década de noventa, vários países da América Latina aprovaram o direito ao voto. No caso do Equador, do México, da República Dominicana e das Honduras, os emigrantes até há pouco tempo, não podiam exercer este direito dado que, apesar do mesmo ter sido aprovado, não existia regulamentação. Na maioria dos países nos quais se permite a participação política a partir do exterior, esta é contudo limitada à eleição para presidente e vice-presidente. A Argentina, a Venezuela e a Colômbia incluem ainda a participação na eleição para o Parlamento. Este último país permite também o direito a exercer a representação política directa através da designação de lugares no parlamento representando os residentes no exterior. Para isso os emigrantes possuem o seu próprio círculo eleitoral.

Analisando os casos nos quais se verificou um aumento da participação política dos residentes no exterior, verifica-se que o tempo e o processo de aprovação e implementação foi bastante diferente. Embora existam elementos comuns em cada uma destas experiências, as mesmas não podem ser interpretadas se deixarmos de lado aspectos locais e processos histórico-políticos que cada país atravessou. O contexto globalizador e a necessidade da reconfiguração dos Estados-nação em contextos transnacionais, motivou os Estados a desenvolverem mecanismos de vinculação com os seus emigrantes, entre outros motivos, para assegurar o envio de remessas ou ainda para fomentar o *lobby*. Neste sentido, não se pode separar a extensão do direito ao voto da reestruturação global e da nova dimensão que representam actualmente os emigrantes para com os seus Estados. No entanto, a extensão do direito ao voto (ou a não extensão) tem que ver fundamentalmente com os contextos políticos específicos pelos quais cada país foi atravessando e que em muitos casos, ou acelerou a implementação destas iniciativas na prática ou que, pelo contrário, colocou dificuldades ou obstáculos à sua aprovação. Na maior parte dos países o direito ao voto é aprovado em contextos de transição democrática ou de mudança política (Calderón, 2003).



Este facto verifica-se em países como a Argentina, o Brasil, o Peru e as Honduras. No entanto, o fim da ditadura ou a mudança de governo não foram os únicos factores determinantes. Nalguns casos, estes direitos foram aprovados e ampliados dentro de reformas constitucionais através das quais também se reconheceram direitos a outras minorias residentes no território como no caso da Colômbia e mais recentemente na Bolívia, ou a processos de modernização do Estado como no caso do Brasil ( Padilla e Moraes, 2007) ou ainda em resposta ao contexto de violência e conflito armado sendo visto como uma estratégia para melhorar a imagem do país e aproveitar o potencial político da comunidade no estrangeiro, tal como sucedeu também na Colômbia (Calderón, 2003; Bermúdez, 2009). Nalguns países, a aprovação do direito ao voto esteve ligado à mobilização dos migrantes (República Dominicana e do Equador) e, ligado a este factor, à importância e ao papel económico e político que a comunidade emigrada adquiriu, como aconteceu, entre outros países, nas Honduras (Calderón, 2003).

A não aprovação do direito ao voto, apesar das exigências e da mobilização desenvolvidas pela comunidade de emigrantes, também pode ser interpretada em função do contexto político de cada país e do possível custo político que teria esta medida. As causas políticas da migração em décadas passadas de salvadorenos, paraguaios, chilenos e uruguaios e as redes políticas que estes migrantes mantiveram com o país de origem podem explicar, em parte, a não aceitação das distintas iniciativas para regulamentar o direito ao voto. No caso de El Salvador, com a migração originada pela guerra civil dos anos 80, estabeleceram-se redes políticas transnacionais entre os que tinham conseguido sair do país e os que tinham ficado. As campanhas de solidariedade e denúncia realizadas pelos migrantes do período e os vínculos baseados no sentimento de obrigação e de responsabilidade por aqueles que não puderam emigrar, criaram as bases para que, por um lado a diáspora reivindique como válida a extensão deste direito e, por outro, e exactamente por essa razão, que este não consiga o apoio de todos os partidos políticos (Landolt, 2003). Alguns motivos parecidos, se bem que em contextos políticos diferentes, podem explicar a recusa do Paraguai, do Chile e do Uruguai.

No Chile, vários projectos de lei que visavam regulamentar o voto, não foram aceites pelo Parlamento. No entanto, com o governo de Bachelet iniciou-se uma nova etapa no debate sobre este tema e o mesmo foi incluído na reforma constitucional através do projecto de lei de *Inscripción Automática y Voto Voluntario* que foi recentemente aprovado. O que restaria saber é se é possível criar mecanismos necessários para que os chilenos possam votar faltando já menos de um ano para as próximas eleições chilenas em Dezembro de 2009. A análise destes casos mostra que a origem política dos primeiros ou dos mais importantes fluxos migratórios e a ideia de que a maioria dos migrantes possui uma ideologia política determinada, leva a que dentro destes países se veja com desconfiança a participação política dos emigrantes (Calderón, 2003; Moraes *et al.*, 2008). No entanto, a experiência dos países que estabelecem este direito mostra que a participação política a partir do exterior é geralmente bastante baixa, existindo muita abstenção (Calderón, 2003; Itzigshn e Villacrés, 2009). O direito ao voto varia entre os grupos específicos e em função das diferentes localizações da diáspora (Padilla e Moraes, 2007; Moraes *et al.*, 2009).

Enquanto que a questão do voto dos emigrantes tem sido muito debatida, como mencionámos, o direito a conservar a nacionalidade de origem apesar de adquirir uma nova e a transmissão desta aos filhos nascidos fora do país, têm sido medidas que geraram menos controvérsia e que foram adoptadas por uma grande parte dos países da região. Isto não significa contudo que tenha tido o mesmo alcance e as mesmas condições. No caso da República Dominicana, aquelas pessoas que adquiriram outra nacionalidade não perdem a dominicana mas não se podem candidatar ao cargo de Presidente da República. O mesmo acontece no que diz respeito à transmissão da nacionalidade. Uma parte dos países permite a transmissão da nacionalidade aos filhos nascidos no estrangeiro mas somente quando estes se “fixem” ou estejam “domiciliados” no país como é o caso do Paraguai e do Uruguai, ou ainda quando se inscrevam num consulado ou registo civil do estrangeiro como sucede no caso da Colômbia e da Costa Rica. Noutros casos como no venezuelano, para adquirir dita nacionalidade é necessário ter o pai ou a mãe com nacionalidade venezuelana por nascimento e se somente um dos dois progenitores cumprir com esta condição pode-se adquirir a nacionalidade venezuelana ao residir no território nacional ou optar por dita nacionalidade. A maioria destas medidas teve uma repercussão positiva no seio da comunidade emigrada já que, nalguns casos, correspondiam a pedidos historicamente efectuados pelos migrantes. Um exemplo da relação complexa entre pertenças e os direitos que estas trazem consigo é o debate recente entre os migrantes bolivianos em Espanha após a nova constituição que garante aos filhos destes a nacionalidade boliviana mesmo que nasçam fora do país. Com esta medida os filhos dos migrantes passam a ser incluídos dentro da comunidade política boliviana mas ao mesmo tempo não se lhes concede a possibilidade de obterem a nacionalidade espanhola.<sup>2</sup>

A extensão dos direitos políticos não foi uma das únicas estratégias que os Estados latino-americanos desenvolveram para fortalecer a relação com os seus emigrantes. Muitos deles levaram a cabo algumas iniciativas com vista a dar protecção social e ajudar a adaptação dos migrantes nos países de residência. Neste sentido, muitos Estados assinaram acordos com os mais significativos países de destino da sua diáspora, no que diz respeito à segurança social a fim de garantir as pensões e reformas. Outros desenvolveram campanhas de informação, sensibilização e serviços de saúde. Este é o caso do programa *Ventanilla de Salud* realizado pelo Estado mexicano o qual consiste em dar serviços de saúde e ao mesmo tempo promover uma “cultura” de prevenção, informação e participação nesta questão. O Chile, por seu lado, realizou um programa denominado *Servicios en Terreno* que presta informações sobre saúde, direitos sociais e humanos aos chilenos residentes no exterior, ainda que tenha tido maior impacto na Argentina. Outros programas destinaram-se mais aos países de origem do que aos países de residência, dando certos serviços públicos ou protecções específicas para as famílias dos migrantes ou a estes quando pensem regressar temporária ou definitivamente ao país. Nesta linha podemos mencionar o *Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión* a favor dos migrantes e das suas famílias realizado em 2002 pelo Equador e o programa de *Fondos de Pensiones* promovido por El Salvador para que os migrantes possam associar-se a partir do exterior.

## 5. Extração de obrigações

As estratégias dos Estados para se manterem vinculados com os emigrantes não estão relacionadas somente com a extensão de direitos e protecção social. A maior parte dos Estados desenvolveu iniciativas para fomentar o envio de remessas, o investimento e a cooperação dos emigrantes com os seus países de origem.

As remessas representam uma importante fonte de rendimentos para uma grande parte dos países da região. Por essa razão, aumentar o envio das mesmas e criar mecanismos para facilitar e abaratar o seu custo tem sido uma das principais acções levadas a cabo neste sentido. Foram incentivados acordos com entidades bancárias para baixar o custo do envio ou, como no caso de El Salvador, fizeram-se programas com o Banco Interamericano de Desenvolvimento a fim de que os receptores dos envios possam ter acesso a pequenos créditos. Nalguns casos, estas iniciativas têm tido um carácter bastante mais local como na cidade de Valadares ( Brasil), também denominada “Valadólares”, por se ter transformado num exemplo no que diz respeito às estratégias para atrair remessas ( Padilla e Moraes, 2007).

O estímulo ao investimento adoptou diversas estratégias. Nalguns casos tentou-se incentivar o desenvolvimento de pequenas e médias empresas. Com este fim e no âmbito do *Programa de Ayuda, Ahorro e Inversión* a favor dos migrantes e das suas famílias, o Equador criou no ano 2002 um fundo para permitir que a dívida que os migrantes tinham contraído para poderem viajar ao estrangeiro, fosse investida na realização de micro empreendimentos. Também com o objectivo de fomentar o investimento, o Brasil criou em 2001, com o apoio do BID e de bancos privados, um fundo para apoiar e assessorar os emigrantes brasileiros que quisessem investir no país. Outros Estados realizaram estratégias para incentivar o mercado imobiliário através da realização de feiras e actividades promocionais nos principais países de destino da emigração. Com o programa *Mi Casa*, o Estado mexicano procurou incentivar os mexicanos residentes nos EUA a comprarem casa no México. Para tal dava facilidades para aceder a um empréstimo hipotecário que os migrantes podiam pagar em prestações mensais a partir do seu país de residência.

Além de estimular as remessas individuais ou familiares e aumentar o investimento, os Estados e os governos locais criaram uma série de medidas para fomentar a cooperação dos migrantes e das suas organizações no desenvolvimento das suas comunidades de origem ou com projectos específicos de desenvolvimento. Neste sentido, El Salvador criou um *Fondo de Inversión Social para el Desarrollo* que elabora projectos com os migrantes, com o governo estatal e local através do programa *Unidos por la Solidariedad*. O México promove actualmente o desenvolvimento de um programa parecido denominado 3x1. Este programa funciona a partir das contribuições de clubes e associações estatais e municipais. O dinheiro trazido pelos migrantes para investir em projectos de desenvolvimento e obras de impacto social multiplica-se por três com a contribuição monetária das três instâncias governamentais. Outro exemplo mais amplo e ambicioso é o programa *Junín Global* realizado no Peru.

## 6. O desenvolvimento de medidas simbólicas e de promoção de pertenças

O desenvolvimento do sentido de pertença dos migrantes à sua comunidade de origem e o estímulo de um nacionalismo à distância que fortaleça os vínculos com o país, são algumas das principais estratégias desenvolvidas pelos Estados de origem. Dentro deste tipo de acções destacam-se as que se relacionam com aspectos como promover a cultura de origem, gerar canais de comunicação específicos com a diáspora, apoiar e organizar encontros com organizações de migrantes e outro conjunto de medidas para chamar a atenção para a importância dos migrantes para o país.

Uma das estratégias simbólicas desenvolvidas pelos Estados foi estabelecer uma zona territorial para a comunidade de emigrantes como parte de uma província, estado ou departamento de uma nação. Assim na década de noventa no Haiti denominou-se a comunidade da diáspora como o décimo departamento do país, Uruguai denomina-se Departamento 20, o Chile como a *Región XIV* e a Argentina como a vigésima quinta província. Nalguns países estabeleceram-se datas especiais comemorativas dos emigrantes. Em 1999 o governo do Haiti dedicou uma semana de festejos à diáspora. No Peru foi designado o dia 18 de Outubro como o dia dos peruanos no exterior e a República Dominicana celebra o dia do emigrante no dia 20 de Dezembro.

Uma grande parte das actividades levadas a cabo para promover a cultura do país de origem é desenvolvida através dos consulados, embaixadas e, em muitos casos, através das associações e organizações de migrantes. O Chile, por exemplo, desenvolveu uma série de iniciativas através do que denominou de *fondos concursales*, os quais financiam actividades culturais levadas a cabo por organizações de migrantes no estrangeiro. Neste âmbito desenvolveram-se actividades e reuniões como “Chile país de poetas” ou “Revisitando Chile: Identidad e historia”. El Salvador realizou exposições itinerantes como a “Así es mi tierra” e, com o fim de fomentar a cultura e oferecer materiais de apoio às iniciativas artístico-culturais dos salvadorenhos fora, criou o que denomina *Kit Básico de Material Cultural y Cívico* que é difundido pelas representações diplomáticas e pelas organizações de migrantes.

Tendo em conta a importância que representa a *internet* na vinculação dos migrantes com o seu país de origem e com os seus familiares, foram criados portais específicos dedicados à comunidade no exterior. Também foram criados meios de comunicação específicos para a diáspora como revistas e folhetos, que são enviados periodicamente através do correio electrónico, e guias com informações importantes no que diz respeito aos direitos dos emigrantes, por exemplo, que tipo de benefícios podem aceder a partir do exterior e com recomendações específicas para os que pensam emigrar.

A fim de fortalecer as relações entre os migrantes e os representantes do Estado e os organismos encarregados dos programas de vinculação, a maioria dos países realizou encontros periódicos, seminários e conferências. Muitos destes foram organizados no país de origem e outros nas cidades nas quais reside o maior número de migrantes. Como exemplo, podemos citar a primeira conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior que se realizou no Rio de Janeiro, e na qual assistiram mais de 400 participantes de todo o mundo.

Finalmente, uma grande parte dos Estados promoveu a realização de censos ou de registos de emigrantes com o fim de conhecer tanto a sua situação como a distribuição da diáspora, podendo desta forma manter um contacto mais estreito com a mesma.

## **A título de conclusão**

A análise das iniciativas realizadas coloca três questões fundamentais na análise sobre as respostas extra-territoriais dos Estados. Em primeiro lugar é necessário analisar as iniciativas de vinculação segundo uma perspectiva histórica que permita compreender as mudanças que se produziram nas estratégias levadas a cabo e os contextos específicos que proporcionaram ou limitaram o desenvolvimento destas estratégias. Em segundo lugar, é indispensável analisar as diferenças que possam existir entre as políticas nacionais e as locais e as relações de sinergia ou conflito que possa haver entre elas. Por último, tal como assinala Goldring (1999), é necessário que os estudos não se centrem somente nas medidas mas também na sua concretização. O nível, alcance e a repercussão das medidas promovidas não podem ser conhecidas sem se recorrer a um estudo que vá desde o “desenho” das políticas até à sua concretização. Uma análise baseada exclusivamente nos conteúdos manifestos dos programas e nos discursos dos representantes governamentais sobre os mesmos, permite-nos conhecer algumas características das iniciativas mas fornece-nos poucas informações quanto à dimensão real que as mesmas alcançaram bem como sobre o impacto que tiveram tanto no seio dos migrantes como na comunidade de origem. Este tipo de análises podem conduzir a conclusões erradas e levar a pensar, por exemplo, que certas iniciativas de vinculação podem ser interpretadas como “integradas” quando em muitos casos, ao se analisar a sua aplicação e o seu alcance no seio dos emigrantes, não passam de meras retóricas de inclusão (Padilla e Moraes, 2007). Este último aspecto é importante já que se sabe pouco sobre o impacto global que têm as medidas de vinculação que descrevemos, na comunidade de emigrantes. Alguns autores ressaltaram que grande parte destes não está satisfeita com as acções levadas a cabo pelos seus Estados de origem (De la Garza e Cortina, 2005; Vono de Vilhena, 2006). A maior parte das críticas prende-se com as dificuldades existentes para participar politicamente através do voto ou a falta de compromisso dos governos de origem para com as necessidades dos migrantes nos países de residência.

O impacto e a repercussão das medidas levadas a cabo não podem ser interpretadas somente em termos das percepções que têm os migrantes com respeito às mesmas. Goldring (1999) mostrou como a participação dos migrantes mexicanos em projectos de cooperação promovidos pelo Estado nas suas comunidades de origem, transformam as relações de poder dentro do campo migratório. Os líderes migrantes que efectuavam estas iniciativas gostavam de sentir o reconhecimento e o poder que recebiam através do contacto com as instâncias governamentais do país de origem. A capacidade de influência e o poder simbólico que gera participar em determinadas iniciativas ou ser representante da diáspora, é um aspecto que deve ser tido em conta nas análises sobre a relação entre os Estados de origem e os seus migrantes. Outro aspecto importante é o que diz respeito à repercussão política destas medidas e à

possibilidade de cooptação política por parte dos governos que as preconizam. Aspectos que ainda não foram totalmente tratados nas investigações realizadas sobre a temática.

A análise que foi aqui apresentada mostra o papel desempenhado pelos Estados de origem na definição da Estrutura de Oportunidades Políticas Transnacionais. O tipo, o alcance e o grau de institucionalidade das iniciativas levadas a cabo pode contribuir para construir um campo propício para que as práticas políticas transnacionais dos migrantes sejam efectivas. Como foi referido, as estratégias dos Estados depararam-se nos últimos anos com processos complexos de mudança e de reestruturação. Nalguns casos, ainda que se tenha começado a desenvolver determinado tipo de medidas, não existe continuidade nas mesmas nem a inclusão deste tema nas agendas nacionais. Apesar de que esta situação parece estar a mudar nalguns países, ainda não é possível determinar até que ponto corresponderão a meras estratégias pontuais de alguns governos ou se continuarão no tempo, tornando-se assim verdadeiras políticas de Estado em termos migratórios.

## Notas

<sup>1</sup> Este artigo representa uma revisão ampliada actualizada da comunicação apresentada no X Congresso sobre Imigração: *Movimientos transnacionales y globalización* realizado em Almería (Espanha) em Abril de 2006

<sup>2</sup> Os filhos dos imigrantes nascidos em Espanha são reconhecidos como espanhóis somente quando o seu país de origem não lhes concede a nacionalidade.

## Referências bibliográficas

- Bermúdez, A. T. (2009), "El campo político transnacional de los colombianos en España y Reino Unidos", in Escrivá, A., Bermúdez, A. e Moraes, N. (orgs.) *Migración y Participación Política. Estados, Organizaciones y migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional*. Madrid: Colección Polityea. Estudios de Política y Sociedad. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 125-152
- Calderón, L. C. (org.) (2003), *Votar en la Distancia: la Extensión de los Derechos Políticos a Migrantes, Experiencias Comparadas*. México: Instituto Mora.
- De la Garza, R. e Cortina, J. (2003), *Redefiniendo las fronteras nacionales: cambios en las relaciones entre las diásporas y los Estados latinoamericanos*. ARI n.º 16/2005, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos
- De la Vega, P. (2006), *Emigración y política exterior, Ecuador: Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Trabajo y Empleo de Ecuador* (disponível em [http://www.mmreee.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/ponencia\\_1.pdf](http://www.mmreee.gov.ec/mre/documentos/ministerio/planex/ponencia_1.pdf))
- Gamlen, A. (2006), "Diaspora Engagement Policies: What are they, and what kind of states use them?", *Working Paper*, n.º32, Oxford: Compas, University of Oxford.
- Goldring, L. (1999), "El estado mexicano y las organizaciones transmigrantes: ¿Reconfigurando la nación y las relaciones entre estado y sociedad civil", *Fronteras fragmentadas*, México: El Colegio de Michoacán, pp. 297-316.

- Gutierrez, C. G. (1999), "Promoviendo identidades: las relaciones del estado mexicano con las comunidades de origen mexicano en Estados Unidos", *Fronteras fragmentadas*, México: El Colegio de Michoacán, pp. 271-295
- Itzigsohn, J. (2000), "Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrant's Political Transnationalism", *International Migration Review*, vol.34, n.º4, pp. 1126-1154.
- Itzigsohn, J, e Villacrés, D. (2008), "Migrant political transnationalism and the practice of democracy: Dominican external voting rights and Salvadoran home town associations", *Ethnic and Racial Studies*, vol.31, n.º:4, pp. 664-686.
- Landolt, P. (2003), "El Transnacionalismo Político y el derecho al voto en el exterior: El caso de El Salvador y sus migrantes en Estados Unidos" in Calderón, L.(org.), *Votar en la Distancia: La Extensión de derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México, DF: Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, pp. 301-323.
- Levitt, P. e De la Dehesa, R. (2003), "Transnational migration and the redefinition of the state: variations and explanations", *Ethnic and Racial Studies*, vol.26, n.º4, pp. 587-611.
- Levitt, P. e Glick Schiller, N. (2004), "Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad", *Migración y Desarrollo*, Segundo semestre, pp. 60-91.
- Martínez-Saldaña, J. M. (2003), "Los Olvidados Become Heroes: The evolution of Mexico's Policies Towards Citizens Abroad", in Ostergaard-Nielsen (Org.), *International Migration and Sending Countries. Perspectives, Policies and Transnational Relations*, Houndsmill and New York: Palgrave Macmillan.
- Moraes, N. (2006), "Promoviendo pertenencias: Respuestas extraterritorializadas de los Estados latinoamericanos ante la migración transnacional", *Comunicação apresentada no X Congresso de Imigração: Movimentos transnacionais y Globalización*, Almería: Manuscrito.
- Moraes, N., Bermúdez, A. e Escrivá, A. (2008), "Las dinámicas de vinculación transnacional de los estados latinoamericanos y sus diásporas: los casos de Uruguay, Colombia y Perú". *Comunicação apresentada no Simpósio Internacional: Nuevos Retos del Transnacionalismo en el estudio de las Migraciones*, Barcelona.;Universidad Autónoma de Barcelona .
- Østergaard-Nielsen, E. (2003), "The Politics of Migrants' Transnational Political Practices". *International Migration Review*, vol.37, n.º3, pp. 760-786.
- Padilla, B. e Moraes, N. (2007), "La Vinculación de los Estados Latinoamericanos con sus Diásporas: el Caso de Brasil y Uruguay". *Comunicação apresentada no V Congresso Nacional sobre Imigração*, Valencia.
- Padilla, B. (2008), "Brasileros en la diáspora: políticas de vinculación", *Comunicação apresentada no Simpósio Internacional: Nuevos Retos del Transnacionalismo en el estudio de las Migraciones*, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- Padilla, B. (2009), "Engagement policies of the Brazilian State: developing a closer relationship with the Diaspora and a new paradigm in International relations?", *Comunicação apresentada no XII Congresso Mundial de Ciência Política*, Santiago do Chile.

- Smith, M.P.e Guarnizo, L.E. (Orgs.) (1998), *Transnationalism from Below*, New Brunswick e London: Transaction Publishers.
- Vono de Vilhena, D. (2006), "Vinculación de los Emigrados Latinoamericanos y Caribeños con su País de Origen: Transnationalismo y Políticas Públicas". *Serie Población y Desarrollo*, Santiago do Chile CELADE, División de Población de la CEPAL.