

# ESTRATEGIA DE ENTRADA

Entre 2010 y 2017, las solicitudes de refugio o asilo humanitario en Brasil saltaron de 966 a 33 mil por año. Así como al comienzo de esta década los haitianos constituían la mayor parte de los solicitantes (442, o sea el 46%), actualmente la oleada de venezolanos representa la mayoría de esa demanda, sumando 17 mil pedidos elevados al gobierno brasileño tan solo durante el año pasado. Estos datos surgen del Comité Nacional para Refugiados (Conare) y figuran en el *Atlas temático observatório das migrações em São Paulo – Migrações internacionais*, elaborado por el Núcleo de Estudios de la Población de la Universidad de Campinas (Nepo-Unicamp) y publicado al final de 2017. A juicio de los investigadores que confeccionaron el mencionado documento, ese crecimiento exponencial puede interpretarse, por un lado, como el resultado de las barreras crecientes que los inmigrantes enfrentan para ingresar en los países de la Unión Europea y en Estados Unidos. Por otro lado, refleja las peculiaridades de la legislación migratoria brasileña, que provoca que el pedido de refugio sea el camino más seguro para que determinados flujos de extranjeros ingresen regularmente al país. Con todo, la adopción de esta estrategia está lejos de asegurarles la permanencia en Brasil. Todo proceso inmigratorio está signado por la incertidumbre.

Hasta el final del año pasado, el Estatuto del Extranjero, elaborado durante la dictadura militar y vigente desde 1980, regulaba la política migratoria brasileña en concordancia con la lógica de la seguridad nacional. La profesora Rosana Baeninger,

**En menos de una década, la nueva dinámica de los flujos migratorios y las características del sistema legal hicieron que las solicitudes de refugio en Brasil aumentasen 34 veces**

Christina Queiroz

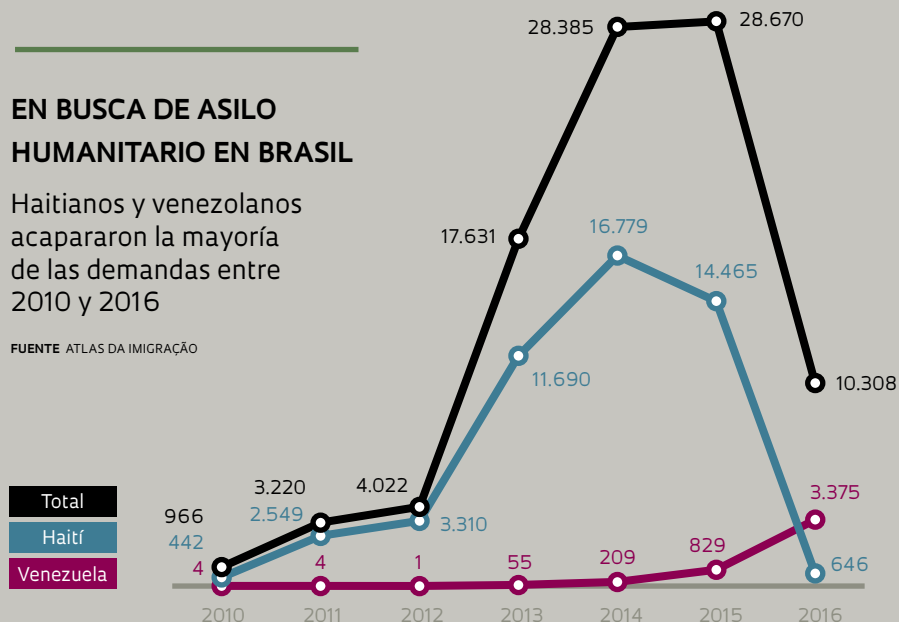
PUBLICADO EN MARZO DE 2018

docente del Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas (IFCH) de la Unicamp e investigadora del Nepo, explica que ese estatuto establecía algunas condiciones para que el extranjero obtuviera la visa permanente o temporal en Brasil. Tales condiciones variaban según los acuerdos bilaterales entre países, aunque algunas eventualidades otorgaban derecho a la permanencia, tales como el matrimonio con brasileños, el nacimiento de hijos en territorio nacional o una propuesta laboral. A quienes ingresaban sin haber obtenido el visado, el estatuto les prohibía regularizar su situación una vez dentro del territorio brasileño. “Los acuerdos de reciprocidad permitían la permanencia como turista hasta un plazo máximo de 90 días. Pasado ese período, muchos in-

## EN BUSCA DE ASILO HUMANITARIO EN BRASIL

Haitianos y venezolanos acapararon la mayoría de las demandas entre 2010 y 2016

FUENTE: ATLAS DA IMIGRAÇÃO





Hace tres años que Michel Charles está en Brasil e integra el grupo de haitianos que emigró de su país luego del terremoto de 2010

migrantes quedaban indocumentados, lo que les vedaba el acceso a algunos derechos”, explica Baeninger.

Para los inmigrantes sudamericanos, esta situación empezó a modificarse a partir de la conformación del Mercosur, en 1991, el proceso de integración regional en el cual actualmente participan todos los estados de América del Sur, excepto Venezuela, que fue suspendida como miembro del bloque en 2017. “El Mercosur hizo posible que los ciudadanos de estos países solicitaran residencia temporal y trabajasen en Brasil”. Durante el mes de noviembre pasado, con la entrada en vigencia de la Nueva Ley de Inmigración, los extranjeros de distintas nacionalidades adquirieron el derecho a regularizar su permanencia sin necesidad de salir del país, tal como ocurría anteriormente. “La nueva legislación apunta a facilitar la permanencia de aquellos flujos que emigran de sus países por razones humanitarias o la de individuos con bajo nivel de escolarización, algo inexistente en la ley anterior. Sin embargo, como aún no se han definido con exactitud todas las resoluciones,

el extranjero no sabe a ciencia cierta cuál es el mejor camino para regularizar su permanencia en Brasil”, dice Baeninger. A su juicio, tanto las limitaciones del Estatuto del Extranjero del pasado como las indefiniciones de la nueva ley vigente hacen que algunos flujos de inmigrantes apuesten por la modalidad del refugio para ampliar las probabilidades de permanencia regular en Brasil.

La modalidad del refugio está regida por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, que data de 1951. Ese documento define un estándar para el tratamiento que debe dársele a este tipo de inmigrantes, que está definido en forma distinta por los países signatarios. En Brasil, la figura del refugio está amparada por la Ley nº 9.474/97, que se promulgó hace 20 años y no fue afectada en forma directa por la nueva legislación sobre inmigraciones. Para acceder al reconocimiento del estatus de refugiado, el inmigrante debe comprobar que está expuesto a “amenaza de persecución fundada en motivos étnicos, religiosos, de nacionalidad, grupo social u opiniones políticas, o una grave

y generalizada violación de los derechos humanos” en su país de origen.

Al cumplir los protocolos del pedido de refugio, el inmigrante pasa a tener todos los derechos de los regularizados –tales como residencia provisoria, acceso al trabajo y atención en el Sistema Único de Salud (SUS)–, aparte de la garantía de que no será deportado. El proceso para la solicitud de asilo humanitario es gratuito, a diferencia de lo que ocurre para la obtención de visas. Los pedidos de refugio son evaluados por el Conare, un organismo interministerial del cual también forman parte la Policía Federal, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y organizaciones no gubernamentales. “Las solicitudes de refugio demoran al menos dos años en tener un dictamen”, informa Gustavo da Frota Simões, docente de la carrera de relaciones internacionales y coordinador de la cátedra Sérgio Vieira de Mello de la Universidad Federal de Roraima (UFRR).

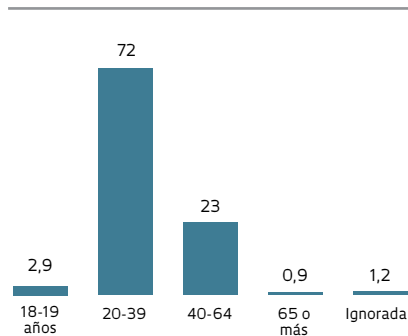
El proceso de ingreso de haitianos, a partir de 2010, permite entender de qué manera la modalidad del refugio, en algunas situaciones, puede funcionar como



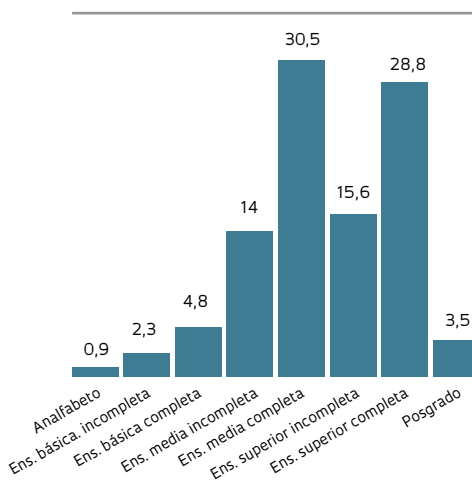
## PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DE LA INMIGRACIÓN VENEZOLANA

Encuesta realizada entre junio y agosto de 2017 con 650 inmigrantes venezolanos no indígenas adultos residentes en Boa Vista (estado de Roraima)

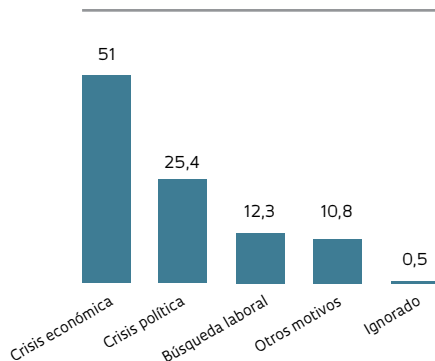
EDAD (%)



ESCOLARIDAD (%)



MOTIVO DE LA INMIGRACIÓN (%)



FUENTE CÁTEDRA SÉRGIO VIEIRA DE MELLO/ UFRR, INVESTIGACIÓN DEL PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO Y LABORAL DE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA EN BRASIL, 2017.

una estrategia de ingreso a Brasil. Los haitianos llegaron después del terremoto que se produjera durante ese año y que causó la muerte de 316 mil personas en el país caribeño. Los primeros inmigrantes cruzaron la frontera por los estados norteros de Acre y Amazonas. En 2010, solicitaron refugio 442 haitianos. En 2011 ya fueron 2.500. Mientras aguardaban la resolución, todos ellos tuvieron derecho a la residencia y acceso a ofertas laborales. “El gobierno brasileño no reconoció a los haitianos como refugiados. No obstante, determinó que estaban emigrando por razones humanitarias y les extendió visados para que pudieran regularizar su permanencia en Brasil. Dichas visas estaban dirigidas a aquellos que permanecían en Haití con intención de emigrar y hacían el trámite en la embajada brasileña en el país”, explica el economista Duval Magalhães Fernandes, docente del Programa de Posgrado en Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Con todo, el investigador afirma que inicialmente el gobierno limitó la concesión de esas visas a una cifra de 1.200 por año. “Esa determinación provocó un verdadero caos en la puerta de la embajada brasileña en Puerto Príncipe e intensificó aún más el arribo de inmigrantes a través de la frontera norte, que tramitaban la solicitud de refugio”, recuerda Magalhães Fernandes. Según afirma, a aquellos haitianos que solicitaron el refugio y el pedido les fue denegado, el gobierno les extendió visados de residencia permanente. “Los haitianos nunca quedaron en situación de irregularidad en el país. A partir de allí, las solicitudes de refugio se trans-

formaron en un mecanismo para obtener la regularización de la residencia en Brasil”, dice el investigador. Entre 2012 y 2104, los pedidos de refugio tramitados por haitianos pasaron de 3.300 a 16.700.

### UN FLUJO EN ASCENSO

Un artículo que salió publicado en febrero en el periódico *O Globo*, con base en información suministrada por la Policía Federal de Brasil, reveló que en 45 días solicitaron refugio 18 mil venezolanos, una cifra superior al total registrado en todo el año 2017. Actualmente se estima que hay entre 40 mil y 60 mil venezolanos viviendo en Boa Vista, la capital de Roraima, un municipio con 350 mil habitantes en ese estado fronterizo con Venezuela. Sin embargo, no todos desean radicarse en Brasil. “Algunos intentan quedarse cerca de la frontera, para llevar dinero, alimentos y medicamentos y visitar a los familiares que se quedaron en el país de origen, mientras que otros contemplan el regreso a Venezuela”, analiza João Carlos Jarochinski Silva, docente de relaciones internacionales de la UFRR. Según él, hasta 2015 los venezolanos solían viajar a Boa Vista y Pacaraima para adquirir alimentos y regresar inmediatamente a su país natal. Fue a partir de 2016 que cada vez más gente optó por quedarse en alguna de esas dos ciudades, algo que, de acuerdo con el investigador, hizo que aumenten las solicitudes de refugio.

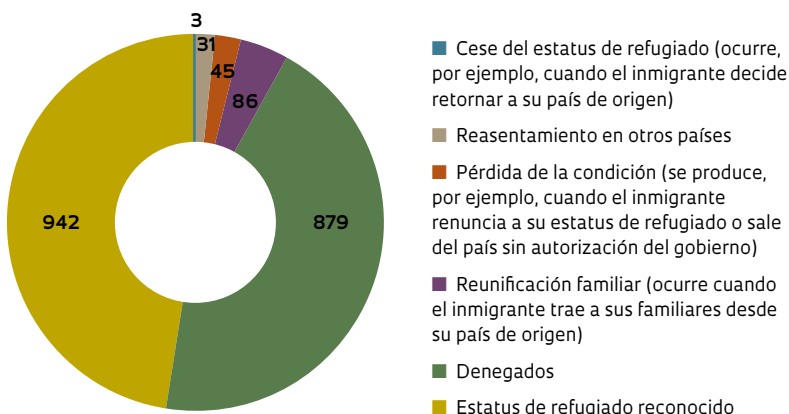
Pese a que formó parte del Mercosur hasta 2017, Venezuela no había adecuado su legislación para integrarse al sistema de facilitación de visas. “La suspensión de

Venezolanos aguardando ser atendidos por la Policía Federal –a cargo de los procedimientos migratorios en Brasil– en Boa Vista, estado de Roraima



## CASOS ANALIZADOS POR EL CONARE

En 2016 se recibieron 10.308 solicitudes de asilo humanitario, y el organismo se pronunció sobre 1.986\*



\* La mayoría de los casos evaluados en 2016 remite a solicitudes efectuadas en años anteriores

FUENTE: ATLAS DA IMIGRAÇÃO

Venezuela del bloque regional no incidió sobre la forma en que se llevaba adelante la política de permisos de ingreso de venezolanos a Brasil. En marzo de 2017, el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg) dictó la Resolución Normativa nº 126, autorizando la residencia temporal de inmigrantes de países fronterizos, una medida que benefició a esos solicitantes de refugio”, dice. Según Jarochinski Silva, los trámites para solicitar la autorización de residencia se tornaron gratuitos en función de una determinación judicial, tres meses después de haber sido publicada la resolución. De todos modos, los pedidos de refugio continuaron siendo el camino elegido por la mayoría de los venezolanos que desconocían la normativa, pero sabían que no era obligatoria la presentación de documentos. “La gente puede tramitar el pedido de refugio sin otra cosa que la ropa que lleva puesta”, describe el profesor. El gobierno brasileño no ha reconocido a los venezolanos como refugiados y concedió 14 de las 3.300 solicitudes presentadas en 2016. “Muchos venezolanos emigran hacia Brasil para huir del hambre, de la inflación y de la violencia, pero otros abandonan su país de origen porque sufren persecución política, lo que les garantiza el reconocimiento como refugiados. El gobierno necesita analizar cada caso en forma individual antes de conceder el pedido”, explica. El aumento de la oleada de solicitudes de refugio de venezolanos

es reciente y la mayoría de las demandas aún no han sido evaluadas.

Mientras que la inmigración venezolana puede entenderse, dada la crisis en ese país fronterizo con Brasil, el arribo de oleadas recientes de sirios y haitianos está relacionado con la intervención política de Brasil en esas naciones. Rosana Baeninger recuerda que el protagonismo de Brasil dentro de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití, a partir de 2014 y luego de la caída del entonces presidente, Jean Bertrand Aristide, justifica al menos en parte el interés de los haitianos para intentar la vida en el país. En cuanto a los sirios, el Conare publicó una resolución normativa en 2013 simplificando la emisión de visados y el proceso de solicitud de los pedidos de asilo humanitario, que ya venían siendo presentados por los propios sirios y por otros extranjeros afectados por la guerra civil en curso desde 2011. Según consta en el estudio del *Atlas do observatório das migrações*, 326 de los 391 pedidos de refugio presentados por sirios en 2016 fueron aceptados. Al reconocerles tal solicitud, si bien no se les concede la ciudadanía plena, el gobierno brasileño les confirma, además de los derechos que asegura a los inmigrantes regulares, algunos otros, tales como la garantía de no deportación a su país de origen y la emisión del pasaporte.

El profesor Luís Renato Vedovato, docente de la Facultad de Ciencias Aplicadas

de la Unicamp, considera que el establecimiento de esa resolución se produjo en un momento en que el gobierno brasileño deseaba aumentar su presencia política en Medio Oriente. “El país buscaba una plaza permanente dentro del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y parte de esa apertura para recibir a los sirios estuvo signada por el interés hacia ese nuevo posicionamiento, más allá de la predisposición a estrechar relaciones con los países del sur global”, analiza. Pese a tal apertura, en la actualidad Brasil tiene pocos refugiados sirios. Son alrededor de 2.200 personas, una pequeña comunidad, si se la compara con aquella integrada por los millones de sirios que actualmente viven en Turquía y en Jordania, acota Igor José de Renó Machado, docente de la Universidad Federal de São Carlos (UFSCar) y coordinador del grupo de investigación denominado Antropología de las Migraciones. La reciente afluencia de sirios, haitianos y venezolanos, así como la de otros inmigrantes provenientes de otros países de Latinoamérica y de África, destaca Baeninger, evidencian una intensificación del desplazamiento migratorio sur-sur, en un contexto en el que los países del norte global comenzaron a imponer cada vez mayores barreras al ingreso de extranjeros.

En 2016, los refugiados y solicitantes de refugio sumaban 25,9 millones de personas en todo el mundo, según datos consignados en el *International migration report 2017*, recientemente publicado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Con la firma en aquel mismo año de la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes, los países miembros de la ONU asumieron el compromiso de desarrollar políticas públicas tendientes a acoger a ese contingente de desplazados. La ONU estima que se aprobará el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en el marco de la Conferencia Mundial sobre Migración, prevista para llevarse a cabo en el mes de diciembre, en Marruecos. ■

### Proyecto

Observatorio de migraciones en São Paulo: Migraciones internas e internacionales contemporáneas en el estado de São Paulo – Nepo-Unicamp (nº 14/ 04850-1); Modalidad Proyecto Temático; Investigadora responsable Rosana Aparecida Baeninger (Unicamp). Inversión R\$ 962.356,42 (para la totalidad del proyecto).