

**LA GOBERNANZA MIGRATÓRIA, EL ÉXODO VENEZOLANO Y LA
OPERACIÓN ACOGIDA
IMMIGRATION GOVERNANCE, THE VENEZUELAN EXODUS AND THE
WELCOME OPERATION**

Sidney Guerra*

RESUMEN

La migración es una práctica social antigua que ha experimentado nuevas configuraciones a partir de la globalización y el surgimiento de nuevas tecnologías y comunicaciones. De hecho, esta nueva realidad ha dado lugar a consecuencias negativas, como el aumento de la desigualdad económica y la disminución del poder de los gobiernos. Por lo tanto, la presente investigación aborda el derecho de los refugiados a buscar asilo en otro país y regresar con seguridad a su país de origen, analizando las obligaciones y compromisos de la Gobernanza Global en relación con las migraciones para proteger a los refugiados y a las personas que buscan refugio. La propuesta busca promover la acogida humanitaria, la integración de migrantes en situación de vulnerabilidad y garantizar sus derechos humanos y bienestar. Se destaca la importancia de la acogida humanitaria como principio para sustituir el papel de los operadores de la legislación migratoria en Brasil y una nueva perspectiva de "regularización de los irregulares" en lugar de la despenalización de los "inmigrantes ilegales".

Palabras clave: migración; refugiados; acogida humanitaria.

ABSTRACT

Migration is an ancient social practice that has experienced new configurations as a result of globalization and the emergence of new technologies and communications. In fact, negative consequences have been raised by this new reality, such as the increase in economic inequality and the decrease in government power. Therefore, this investigation addresses the right of refugees to seek asylum in another country and safely return to their country of origin, analyzing the obligations and commitments of Global Governance regarding

* Pós-Doutor em Direitos Humanos pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra; Pós-Doutor em Cultura pelo Programa Avançado de Cultura Contemporânea da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Pós-Doutor em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Doutor e Mestre em Direito (UGF). Doutorando em Relações Internacionais (Universidade Católica de Córdoba). Doutorando em Meio Ambiente (UERJ). Professor Titular da UFRJ e Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Professor Titular da Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO). Coordenador do Laboratório de Estudos e Pesquisas Avançadas em Direito Internacional e Ambiental (LEPADIA/UFRJ) e do Grupo de Pesquisas Direitos Humanos, Estado e Cidadania (UNIGRANRIO). Advogado. E-mail: sidneyguerra@terra.com.br

migrations, to protect refugees and people seeking refuge. The proposal seeks to promote humanitarian reception, integrate migrants in situations of vulnerability, and guarantee their human rights and well-being. The importance of humanitarian reception is highlighted as a principle to replace the role of migration law operators in Brazil and a new perspective of "regularization of irregulars" instead of the decriminalization of "illegal immigrants".

Keywords: migration; refugees; humanitarian reception.

INTRODUCCIÓN

Ciertamente, si bien el fenómeno de la migración no es reciente, ha ganado nuevos contornos a partir del escenario de globalización surgido de los avances tecnológicos y de las comunicaciones, especialmente en las últimas dos décadas.

Este otro fenómeno, el de la globalidad, multifacético y transnacional, ha traído consigo, además de estos avances, consecuencias consideradas nocivas, como el aumento de la desigualdad económica y la ampliación de la actuación de los actores privados, lo que ha debilitado mucho el poder de los gobiernos estatales, especialmente en lo que se refiere a la promoción y garantía mínima de los derechos fundamentales de los ciudadanos para una vida digna.

El escenario descrito, aliado al acontecimiento de las guerras en el mundo contemporáneo ya los desastres ambientales causados por el hombre, ha acelerado el proceso de desplazamiento humano en gran escala. Crisis económica mundial, profundas crisis ambientales, crisis alimentaria, conflictos en el mundo árabe, etc. estos son solo algunos de los grandes aspectos que dieron lugar a una nueva configuración en el ámbito de la migración y al surgimiento de políticas nacionales e internacionales de protección de la persona humana.

En este contexto, Brasil se ha caracterizado como uno de los principales destinos de migrantes y refugiados, que buscan y encuentran un nuevo hogar y nuevas oportunidades de vida. Con la misión de ofrecer una acogida humanizada, buscando el bien y mitigando el sufrimiento de los migrantes, las organizaciones humanitarias internacionales y las ONGs locales basadas en

Brasil han colaborado activamente con el Ejército Brasileño, en acciones para la internalización de los migrantes en el territorio brasileño.

Las propuestas concebidas en este trabajo pretenden promover la acogida humanitaria; la integración de contingentes de población extranjera en situación de vulnerabilidad y sufrimiento; y la salvaguarda de sus derechos humanos y bienestar.

LOS INDICADORES MUNDIALES DE GOBERNANZA MIGRATORIA

Cumpliendo con los tiempos y objetivos señalados en la Declaración de Nueva York, la OIM presentó en 2015 el Marco de Gobernanza de la Migración (MGdM) para ayudar a los estados a definir los elementos esenciales que constituyen la base necesaria para una política de migración bien gestionada a nivel nacional.

Se trata del documento que establece las bases para monitorear el número de países que han implementado leyes y políticas públicas que han mejorado notablemente la gobernanza migratoria y que, a su vez, identifica los indicadores que medirán el progreso en el cumplimiento de la meta 10.7 de los ODS hasta el año 2030. El MGdM contiene alrededor de noventa Indicadores de Gobernanza Migratoria (IGM) agrupados en seis dimensiones claves de políticas públicas, cubriendo actualmente treinta y nueve países².

Este marco se construye sobre el análisis de las estructuras de la gobernanza migratoria de los estados, ofreciendo recomendaciones para ayudarlos a evaluar sus políticas migratorias e identificar las áreas que deben mejorar. Su objetivo es llevar más allá del enunciado de la séptima meta del décimo ODS el diálogo sobre la gobernanza de la migración. Los lineamientos que propone la OIM en este documento del año 2015 para que un sistema migratorio promueva la movilidad y gestione la migración en beneficio tanto de los migrantes como de la sociedad son tres: 1) Debe estar sujeto a las normas

² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). **Marco de Gobernanza de la Migración**. Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. Centésimo sexta Reunión del Consejo. C/106/40, de 4 de noviembre de 2015.

internacionales y respetar los derechos de los migrantes; 2) Debe formular políticas contrastadas y utilizar un enfoque integrado de gobierno; y 3) Debe asegurar la colaboración efectiva con sus socios.

Las leyes y políticas relacionadas con los flujos migratorios abarcan múltiples aspectos como lo son las fronteras y visados, los tipos de autorizaciones, la nacionalidad, la seguridad, el mercado laboral, la cohesión social, el desarrollo económico, los servicios sociales, la salud, la educación y la vivienda, entre otros. De esta forma, la perspectiva que adopte un Estado de cara al sistema migratorio que decida seguir en su territorio tendrá incidencia en otras esferas de gobierno, principalmente en los territorios autonómicos y los municipios. Para que la gobernanza de la migración sea adecuada es necesario adoptar un enfoque integrado que involucre a todos los entes gubernamentales cuyas competencias y responsabilidades estén relacionadas con el movimiento de las personas³.

Por otra parte, la naturaleza misma de las migraciones implica a diversos interlocutores no gubernamentales cuya participación es determinante en las políticas y acciones que deben conducir a una buena gobernanza. Algunos ejemplos serían los propios migrantes y sus familias, las diásporas, el sector empresarial, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, asociaciones de migrantes, instituciones académicas, la iglesia y la sociedad civil. La buena gobernanza de la migración exige que se creen asociaciones entre los diferentes actores para indagar en la comprensión del fenómeno y desarrollar enfoques más precisos y eficaces⁴.

Al pensar en la gobernanza de la migración, su creación, su estructura y los actores involucrados, es necesario trabajar con una variedad de desafíos epistemológicos, como la inconmensurabilidad, el etnocentrismo, el colonialismo y el imperialismo.

³ VERA, Marcia; BRUMAT, Leiza; GEDDES, Andrew Geddes. **Migration Governance in South America: Where is the region heading?** 4 de agosto de 2017. Disponible em: <<https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/migration-governance-in-south-america-where-is-the-region-heading/>>. Acesso em 13 jul. 2022

⁴ Esthimer, M. (2016), **'Protecting the Forcibly Displaced: Latin America's Evolving Refugee and Asylum Framework'**, Migration Information Source, Migration Policy Institute. Acesso em 13 jul de 2022 em: <www.migrationpolicy.org/article/protecting-forcibly-displaced-latinamerica%E2%80%99s-evolving-refugee-and-asylum-framework>

Por tanto, hay que analizar cuánto de lo que se ha aplicado en el sur global es herencia del colonialismo reflejado en las políticas de gobernanza migratoria, cuánto de ello se ha aplicado adoptando una perspectiva funcionalista y acrítica y cuánto de ello se ha pensado a la propia realidad en una política menos sesgada al norte y podría adaptarse más fácilmente a varios escenarios diferentes (incluido el europeo, que es más plural y diverso de lo que le gustaría admitir al occidental), y sería, en última instancia, incluso una gobernanza de la migración más productiva y eficaz construida con la ayuda de un sur menos ambicioso (y posiblemente menos sesgado).

Para responder a esas preguntas, se debe entender el desarrollo de las políticas migratorias en el contexto del sistema de estados, que ha mostrado tres enfoques diferentes. En primer lugar, está la visión securitaria, que apunta a defender la soberanía nacional de posibles amenazas de personas de otros Estados. Así, el extranjero no es deseable, pero es considerado una persona que potencialmente romperá el orden social y el equilibrio nacional⁵.

Frente a este enfoque, el segundo defiende la presencia de inmigrantes en el país de “destino” desde una perspectiva económica, basada en la “aportación económica” del extranjero. Por tanto, el inmigrante aparece como “deseable” y una “solución” a los problemas económicos del país. Esta es la situación mencionada anteriormente en el apartado histórico durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, cuando el inmigrante europeo era visto como la solución económica a la mano de obra libre (mientras que, en cuanto al inmigrante africano, se seguiría aplicando el enfoque securitario)⁶.

Con base en este argumento, los inmigrantes son considerados una presencia ilegítima, obligándolos a realizar constantes tareas de “legitimidad” para justificar su presencia y lugar en la sociedad en la que residen. Así, tendrían un “derecho” a quedarse solo mientras contribuyen al país, lo que

⁵ TAPPA, T. **A política brasileira de migrações no contexto da governança global migratória.** Brasília: UNB, 2017, p. 53.

⁶ FULGÊNCIO, R. F. **O paradigma racista da política de imigração brasileira e os debates sobre a "Questão Chinesa" nos primeiros anos da República.** Revista de informação legislativa, v. 51, n. 202, p. 203-221, abr./jun. 2014, p. 205.

significa que están sujetos a una evaluación permanente y que, si dejan de hacer ese aporte, su presencia puede volver a ser cuestionada⁷.

En este punto, se puede notar la incertidumbre que trae este discurso, especialmente en tiempos de crisis económicas (como la provocada por la pandemia de Covid-19 –la recesión más profunda desde el final de la Segunda Guerra Mundial), o en el caso de incapacidad laboral por motivos de salud, o incluso la situación de quienes operan en el mercado informal y, por tanto, no realizan aportes a la pensión⁸.

Con respecto a este enfoque, se puede mencionar, por ejemplo, el sistema checo de seguro público de pensiones, que es un sistema social moderno y sostenible a largo plazo. Los riesgos más significativos para su funcionamiento no los imponen los inmigrantes (ni siquiera los que trabajan informalmente) o la política para favorecer a los solicitantes de asilo, refugiados o personas a las que se les otorga algún tipo de protección internacional, sino por *“reckless decisions of domestic political elites subject to local lobbying pressures”*⁹. Así, en muchos casos, la economía del país no se ve amenazada por un nuevo factor externo sino por uno muy tradicional e interno.

Finalmente, la última perspectiva sería la centrada en los derechos humanos. Dentro del prisma que asume la defensa de los migrantes, la perspectiva de los “derechos humanos” abarca el tema de la migración, considerando que estas personas se encuentran en una situación de vulnerabilidad y necesitan protección internacional¹⁰. Organismos internacionales como ACNUR y OIM han sido los principales patrocinadores de este enfoque, que permea el debate sudamericano y de varios países en particular, como Brasil.

Luego de varias décadas del predominio de una visión securitaria de las migraciones (generalmente combinada con la económica para grupos

⁷ TAPPA, T. **A política brasileira de migrações no contexto da governança global migratória**. Brasília: UNB, 2017, p. 55.

⁸ Ibidem

⁹ ŠTEFKO, M. **Vybrané otázky českého práva sociálního zabezpečení jako prointegračního nástroje**. Acta Universitatis Carolinae Iuridica. p. 73-83. Disponible en: <https://karolinum.cz/casopis/auc-iuridica/rocnik-64/cislo-2/clanek-5826>. Acceso en: 13 jul. 2022.

¹⁰ TAPPA, T. **A política brasileira de migrações no contexto da governança global migratória**. Brasília: UNB, 2017, p. 55.

específicos de inmigrantes), ciertos sectores sociales (especialmente organizaciones sociales, académicos y algunos políticos) celebraron el debate migratorio en términos de "humanidad". derechos". De hecho, el inmigrante pasó de ser una "amenaza" a la "seguridad nacional" o, según la situación, salvación y amenaza a la "economía nacional" a ser un sujeto de derechos¹¹. Es relevante resaltar que, si bien se podría hablar de una "evolución" en términos de perspectivas, los enfoques económicos y de derechos humanos aparecen hoy en día en diálogo con una visión más sutil de la seguridad, que sigue presente y no superada por los otros dos.

A nivel regional, los impulsores de los esquemas regionales de gobernanza de la migración siguen un proceso de difusión de arriba hacia abajo de guiones globales adoptados por algunos bloques comerciales regionales o un proceso de toma de decisiones independiente y de abajo hacia arriba que considera preocupaciones regionales particulares o intereses nacionales.

La primera explicación se concentra en valores comunes o valores universales, como los derechos humanos, o modelos regionales supuestamente exitosos de gestión de la migración que otras regiones adoptan debido a una preferencia por la información fácilmente disponible para dar forma a sus decisiones y, por otro lado, la explicación del proceso independiente de toma de decisiones. apunta a intereses regionales o domésticos particulares, como el efecto indirecto de los proyectos de integración económica o los intereses domésticos de los estados.

La institucionalización formal de la Unión Europea o los esquemas de gobernanza de las organizaciones internacionales han sido las plantillas para crear y comparar otras formas de integración regional y gobernanza regional a nivel mundial. Si bien este pensamiento era predominante, en el Mercosur era posible criticar en algún nivel el enfoque occidental o eurocéntrico, rechazando la tendencia a ver los modelos occidentales como casos paradigmáticos a seguir.

¹¹ ŠTEFKO, M. **Vybrané otázky českého práva sociálního zabezpečení jako prointegračního nástroje**. Acta Universitatis Carolinae Iuridica. p. 73-83. Disponible en: <https://karolinum.cz/casopis/au-iuridica/rocnik-64/cislo-2/clanek-5826>. Acceso en: 13 jul. 2022.

La negociación del Acuerdo de Residencia para Ciudadanos de los Estados Partes del Mercosur y los Estados Asociados — el Acuerdo de Residencia (AR) — firmado en 2002 presenta un excelente caso ilustrativo para el enfoque de abajo hacia arriba, negando la visión eurocéntrica de la gobernanza migratoria en esta región. Es necesario señalar que el Acuerdo de Residencia constituye, incluso 20 años después:

A cornerstone in the advances of migration policy worldwide, as regional migrants only have to prove to be a national of one of the signatory states in order to access temporary or permanent residence in another signatory state and this was a stark difference from the traditional migratory legislation criteria, which usually link a residence permit to labour, family reunification, studies, etc¹².

Cuando comenzaron las negociaciones para diseñar el proyecto de AR, principalmente entre Argentina y Brasil, ya sabían que era una tarea imposible frenar los movimientos migratorios en países con grandes fronteras como esos dos. Por lo tanto, en su momento, concluyeron que la Unión Europea no proporcionaba un modelo para las políticas migratorias en la región, y que era necesario construir una política migratoria diferente.

Si bien el Acuerdo de Residencia otorga derechos fundamentales a los migrantes de los países signatarios, las principales preocupaciones fueron identificar a los migrantes dentro del territorio de los estados miembros y controlar las actividades ilegales relacionadas con la migración. Sin embargo, esto fue:

An advanced and a reformist perspective by international standards, where most migration laws were based on the closure of borders and established throughout the securitarian migration laws of Mercosur's member states, most of them developed during periods of dictatorship.¹³.

Fue un proceso de intensas y largas negociaciones entre los países y su Congreso, las instituciones encargadas de la migración y la sociedad civil. Fueron estas discusiones participativas, bajo una perspectiva más humana y social, las que influyeron en el discurso sobre los asuntos migratorios en

¹² MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA. **Acuerdo sobre residencia para nacionales Estados parte MERCOSUR**. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014.

¹³ Ibidem.

general y configuraron la futura política migratoria, no solo a nivel del Mercosur sino también a nivel nacional.

Por último, vale la pena destacar que el proceso de rotulación de los migrantes es una práctica de gobernanza migratoria que, al interpretar los matices de los flujos migratorios, determina sus medios adecuados de regularización a partir de la implementación de las disposiciones de los instrumentos vigentes (por ejemplo, la reciente activación de los TPD) o la creación de nuevo.

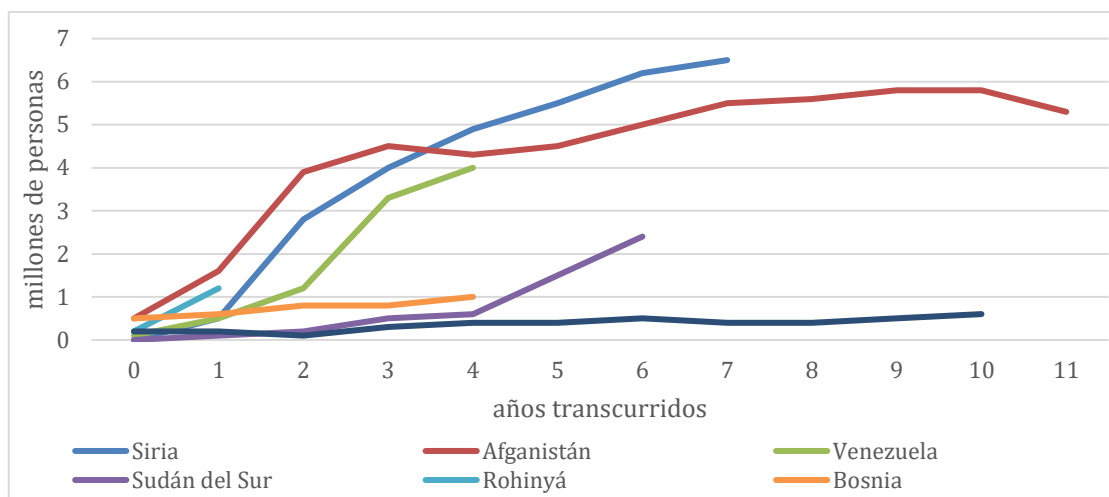
Este proceso se basa en los intereses del Estado en la política interior y exterior de los países receptores y, por tanto, las “etiquetas” aplicadas a los migrantes no pueden considerarse “neutrales”, sino que representan posiciones políticas (como toda práctica de gobernanza migratoria en la perspectiva adoptado en esta tesis).

Calificar a los migrantes como refugiados implica denunciar al país de origen como un Estado que no respeta los derechos más básicos de su población y, por tanto, no se constituye como democrático. Por ello, se debe tener en cuenta que la gobernanza migratoria es al mismo tiempo un proceso policial de creación de reglas, sino también para elegir a quién se aplicarían esas reglas.

EL ÉXODO VENEZOLANO

El éxodo venezolano hace mucho ya es comparado con los originados por los conflictos bélicos de Siria y Afganistán. Para tener una comparativa con el mapa mundial, se muestra a continuación una tabla con los datos de las diásporas generadas por algunos de los conflictos más longevos de la última década.

Gráfico 1: Migrantes y refugiados por año y origen desde el inicio de la crisis/conflicto (en millones de personas)



Fuente: Portal de ACNUR <https://data2.unhcr.org/en/situations> y portal de IOM/ACNUR de monitoreo de la situación venezolana por R4V <https://r4v.info/es/situations/platform>

Las cifras que se manejan en esta investigación han sido tomadas de varias fuentes oficiales que se especifican en todo momento. Sin embargo, es importante tener en cuenta que cada mes aparecen nuevos informes de organismos nacionales e internacionales, nuevos reportes y titulares de medios de comunicación que desmienten las anteriores y presentan estadísticas que las superan constantemente.

Este panorama incierto ha sido uno de los detonantes para que las Naciones Unidas hayan incluido, por primera vez en su historia, la preocupación por los migrantes en su agenda quincenal¹⁴.

La Agenda para el Desarrollo Sostenible 2015-2030 contiene los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que deberán lograrse en este periodo. El décimo ODS proclama que “facilitar la migración y la movilidad segura de las personas es un factor clave para reducir las desigualdades”, y una de las metas incluidas en el bloque se refiere directamente a la gobernanza de las migraciones con la expresión “políticas migratorias

¹⁴ GAMMELTOFT-HANSEN, T.; GUILD, E.; MORENO-LAX, V.; PANIZZON, M.; ROELE, I. **What is a compact? Migrants' Rights and State Responsibilities Regarding the Design of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. 2017.

planificadas y bien gestionadas”¹⁵. La migración es un tema transversal, relevante para todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 10 de las 17 metas contienen indicadores relevantes para la migración o la movilidad.

La referencia central de los ODS a la migración se hace en el Objetivo 10.7 para facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso a través de la implementación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas, que aparecen en el Objetivo 10 para reducir la desigualdad dentro del país y entre países.

Además, se establece un indicador que medirá el progreso en el cumplimiento de esta meta, el número de países que han implementado políticas migratorias bien gestionadas¹⁶. Se trata de un hecho que constituye un gran avance con respecto al programa quinquenal anterior, donde los migrantes internacionales, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos habían quedado prácticamente invisibilizados¹⁷.

Siguiendo la hoja de ruta marcada en la Agenda 2030, en septiembre de 2016 la Asamblea General de la ONU reunió a los Jefes de Estado y de Gobierno de sus Estados miembros para discutir temas relacionados con la migración y los refugiados e intentar alcanzar un acuerdo global. En esta sesión se aprobó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, la cual reconoció la necesidad de un enfoque global en este tema.

El anexo II de este documento lleva por título “Hacia un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular”, estableciendo que el mismo se concretaría en 2018, como así se hizo¹⁸. Esta declaración es el origen del Pacto Mundial sobre Migración (PMM), que es el primer acuerdo negociado entre los países miembros de Naciones Unidas que cubre todas las

¹⁵ NACIONES UNIDAS. Asamblea General. **Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 [A/RES/70/1]. 2015.

¹⁶ NACIONES UNIDAS. Asamblea General. **Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de julio de 2017 [A/RES/71/313]. 2017.

¹⁷ NACIONES UNIDAS. Asamblea General. **Declaración del Milenio**. Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2000 [A/RES/55/2]. 2000.

¹⁸ NACIONES UNIDAS. Asamblea General. **Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016** [A/RES/71/1]. 2016.

dimensiones de la migración internacional, pero del que se retiraron varios de los convocados en su presentación oficial en la Conferencia Intergubernamental celebrada en Marruecos en diciembre de 2018¹⁹. El último país en abandonar el Pacto, incluso después de haberlo ratificado, fue Brasil en enero de 2019.

LA OPERACIÓN ACOGIDA Y LA LEGISLACIÓN DE MIGRACIÓN BRASILEÑA

Con el aumento exponencial de la demanda de asistencia a los refugiados en el estado de Roraima, frontera con la Venezuela, fue establecida la Operación Acogida, que busca, en ese contexto, aliviar el sufrimiento de quienes son desplazados forzosamente, con la implementación de integración local y acogida humanitaria.

Al analizar las demandas recibidas de la población refugiada venezolana, se percibió la urgente necesidad de crear una serie de servicios para reducir las dificultades que enfrentan estas personas frente a esta nueva realidad. Los refugiados venezolanos que llegan al estado de Roraima, con el fin de retomar el rumbo de sus vidas, que en ocasiones han visto denigrada su dignidad humana, enfrentan aquí una serie de desafíos, que deben ser mitigados y finalmente, extinguidos, en un futuro prometedor.

La Operación Acogida es una estrategia federal para ofrecer asistencia de emergencia a las personas refugiadas y migrantes venezolanas, a través de la gestión de albergues federalizados en la frontera y el traslado voluntario de inmigrantes de ciudades fronterizas a otros estados brasileños²⁰.

La intención es ofrecer asistencia de emergencia a las personas refugiadas y migrantes venezolanas que ingresan a Brasil por la frontera con Roraima, organizando su llegada, buscando la inserción social y económica y

¹⁹ NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. **Proyecto de documento final de la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, a celebrar en Marrakech (Marruecos), los días 10 y 11 de diciembre de 2018** [A/CONF.231/3]. 2018.

²⁰ ACNUR. **Interiorização**. 2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/portugues/temas-especificos/interiorizacao/> Acceso en: 04 nov. 2022.

apoyando la búsqueda de empleo y vivienda, principalmente en los municipios de Boa Vista y Pacaraima, en el estado de Roraima²¹.

Más de cinco millones de personas se han visto obligadas a salir de Venezuela en busca de mejores condiciones de vida desde el inicio de la crisis. Según el informe “Refugio en Números” solo en 2021 se realizaron 29.107 solicitudes de la condición de refugiado y el CONARE reconoció como refugiados a 3.086 personas de diferentes nacionalidades²².

La nacionalidad con mayor número de refugiados reconocidos entre 2011 y 2021 es la venezolana (48.789). Es importante destacar la diversidad de países de origen de los solicitantes de asilo en Brasil en 2021. Brasil recibió solicitudes de personas de 117 países, la mayoría venezolanos (78,5%), angoleños (6,7%) y haitianos (2,7%)²³.

Los sistemas nacionales de protección y refugio existen para decidir qué solicitantes de asilo necesitan protección internacional. Es por ello que el tema central de la protección es el principio de no devolución (*non-refoulement*): los solicitantes de asilo y refugiados no pueden ser devueltos a ningún país o territorio donde su vida e integridad estén en riesgo. La Operación Acogida se organiza en tres pilares:

(I) El ordenamiento y documentación en frontera: consiste en acciones encaminadas a facilitar la regularización en el país, tales como el acceso a la documentación, vacunación e identificación de casos de vulnerabilidad para las correspondientes derivaciones específicas; (II) Acogida y asistencia humanitaria: se refiere al apoyo de emergencia de albergue, alimentación y atención en salud, dando respuesta a las necesidades más inmediatas y urgentes en la atención de la población venezolana; (III) Interiorización: estrategia que facilita, de forma gratuita y ordenada, la reubicación voluntaria de personas refugiadas y migrantes venezolanas a otros municipios, con el objetivo de la inclusión socioeconómica y la integración local²⁴.

²¹ Ibidem.

²² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Portal da Imigração**. Disponible en: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados> Acceso en: 04 nov. 2022.

²³ ACNUR. **Dados sobre refúgio no Brasil**. 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/> Acceso en: 04 nov. 2022

²⁴ ACNUR. **Interiorização**. 2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/portugues/temas-especificos/interiorizacao/> Acceso en: 04 nov. 2022.

La internalización se divide en cuatro modalidades, que son (I) institucional; (II) reunificación familiar; (III) reunión social; y (IV) puesto vacante señalado. ACNUR apoya todas las modalidades y actúa en todas las etapas, ya sea antes de la salida, durante el viaje e incluso en el destino final. Cuánto a las diferentes metas bajo los ODS 2030 y el Marco de Sendai, que la operación intenta alcanzar pódese decir que están involucrados los ODS y los objetivos del Marco de Sendai:

(SDG 2) End hunger, achieve food security and improved nutrition;
 (SDG 3) Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages;
 (SDG 4) Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all; (SDG 6) Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all ²⁵.

Substantially reduce disaster damage to critical infrastructure and disruption of basic services, among them health and educational facilities, including through developing their resilience by 2030. [...] Substantially enhance international cooperation to developing countries through adequate and sustainable support to complement their national actions for implementation of this framework by 2030²⁶.

Además, una de las revoluciones conceptuales surgidas de la nueva Ley de Migración brasileña (Ley nº 13.445/2017), que ya tiene cinco años de existencia, es precisamente la acogida humanitaria.

En términos de legislación migratoria, la acogida humanitaria representa una nueva posibilidad de llegar a aquellos migrantes internacionales necesitados de protección, pero no pueden ser fácilmente amparados por la definición clásica de refugiado – contenida en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados – que se refiere a aquella persona que “temiendo ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y

²⁵ Ibidem.

²⁶ NACIONES UNIDAS. Asamblea General. **Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 [A/RES/70/1]. 2015.

que no puede o, a causa de ese temor, no quiere acogerse a la protección de ese país”²⁷.

Sigue siendo importante considerar como perspectiva inicial, la comprensión de la acogida humanitaria como principio rector tanto en la política migratoria brasileña como en la actuación de las redes locales, regionales y nacionales de acogida de refugiados y migrantes, que involucran a todos los sectores privados, públicos y privados. instituciones del tercer sector que convergen su trabajo hacia razones humanitarias.

Al orientar la nueva definición de lo que sería la política migratoria brasileña, la acogida humanitaria representa una promoción de la regularización de documentos y la declaración de la promoción de la entrada regular como pilares del sistema ²⁸.

CONSIDERACIONES FINALES

Esta investigación buscó analizar el derecho a buscar y recibir refugio en otro país, así como regresar a su país de origen de manera segura. Además de analizar las obligaciones y compromisos en relación a la Gobernanza Global en materia de migraciones que intentan brindar protección a los refugiados y a todas las personas que buscan refugio.

Esta propuesta presentó, por lo tanto, los siguientes objetivos: la promoción de la acogida humanitaria; la integración de contingentes de población migrante en situación de vulnerabilidad y sufrimiento; y la salvaguarda de sus derechos humanos y bienestar. En ese sentido, hay que señalar la importancia de la acogida humanitaria como principio radiante para suplantar el papel de los operadores de la legislación migratoria en Brasil.

²⁷ ACNUR. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados**. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Série Tratados da ONU, Nº 2545, Vol. 189, p. 137.

²⁸ DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU); ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM). **Uma introdução às migrações internacionais no Brasil contemporâneo. Módulo II**. IOM Development Fund; Escola Superior da Defensoria Pública da União, 2018.

Esta nueva perspectiva sobre “la regularización de los irregulares” y no la despenalización de los “inmigrantes ilegales” centraliza en la dignificación del beneficiario o destinatario, que puede recuperar la condición de ciudadano ingresando a una nueva nación sin mayores dificultades, ya que se le ha garantizado este derecho por un cuerpo legal que piense en los migrantes como protagonistas de su historia, dignos de protección y mejores condiciones de vida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados**. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Série Tratados da ONU, Nº 2545, Vol. 189.

ACNUR. **Interiorização**. 2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/portugues/temas-especificos/interiorizacao/> Acceso en: 04 nov. 2022.

ACNUR. **Dados sobre refúgio no Brasil**. 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/dados-sobre-refugio-no-brasil/> Acceso en: 04 nov. 2022

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU); ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM). **Uma introdução às migrações internacionais no Brasil contemporâneo**. Módulo II. IOM Development Fund; Escola Superior da Defensoria Pública da União, 2018.

FULGÊNCIO, R. F. **O paradigma racista da política de imigração brasileira e os debates sobre a "Questão Chinesa" nos primeiros anos da República**. Revista de informação legislativa, v. 51, n. 202, p. 203-221, abr./jun. 2014.

GAMMELTOFT-HANSEN, T.; GUILD, E.; MORENO-LAX, V.; PANIZZON, M.; ROELE, I. **What is a compact? Migrants' Rights and State Responsibilities Regarding the Design of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. 2017.

GUERRA, Sidney. **Curso de direitos humanos**. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público**. 15. Ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Portal da Imigração**. Disponible en: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados> Acceso en: 04 nov. 2022.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA. **Acuerdo sobre residencia para nacionales Estados partes MERCOSUR**. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2014.

NACIONES UNIDAS. Asamblea General. **Declaración del Milenio**. Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2000 [A/RES/55/2]. 2000.

NACIONES UNIDAS. Asamblea General. **Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 [A/RES/70/1]. 2015.

NACIONES UNIDAS. Asamblea General. **Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes**. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016 [A/RES/71/1]. 2016.

NACIONES UNIDAS. **Asamblea General. Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.** Resolución aprobada por la Asamblea General el 6 de julio de 2017 [A/RES/71/313]. 2017.

NACIONES UNIDAS. Asamblea General. **Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.** Proyecto de documento final de la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, a celebrar en Marrakech (Marruecos), los días 10 y 11 de diciembre de 2018 [A/CONF.231/3]. 2018.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). **Marco de Gobernanza de la Migración. Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.** Centésimo sexta Reunión del Consejo. C/106/40, de 4 de noviembre de 2015.

ŠTEFKO, M. **Vybrané otázky českého práva sociálního zabezpečení jako prointegračního nástroje.** Acta Universitatis Carolinae Iuridica. p. 73-83. Disponible en: <https://karolinum.cz/casopis/auc-iuridica/rocnik-64/cislo-2/clanek-5826>. Acceso en: 13 jul. 2022.

TAPPA, T. **A política brasileira de migrações no contexto da governança global migratória.** Brasília: UNB, 2017.

UNITED NATIONS; UNDRR. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030.** Geneva: UNISDR, 2015. Disponible en: <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030> Acceso en: 04 nov. 2022.

UNITED NATIONS. **Sustainable Development: the 17 goals**. Disponibile en:
<https://sdgs.un.org/goals> Accesso en: 04 nov. 2022.