

¿MIGRANTES O REFUGIADOS? LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA Y LOS VENEZOLANOS EN BRASIL

Diego Acosta Arcarazo y Laura Madrid Sartoretto

3 de marzo de 2020

Introducción

A finales de 2018 había en el mundo 25,9 millones de refugiados (ACNUR, 2019a). Según los datos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la ciudadanía venezolana ha protagonizado el mayor desplazamiento de personas en la historia reciente de Sudamérica, y se ha dirigido principalmente a otros países de la región. Los números son enormes y nos hablan de 4.769.498 venezolanos en el exterior a 5 de diciembre de 2019¹.

La respuesta jurídica a esta migración ha ocupado gran parte de la agenda política de la región. Los debates han girado en torno a si debían considerarse refugiados, migrantes económicos que ameritaban permisos temporales de residencia y trabajo —dado la particular y compleja situación humanitaria—, o migrantes en situación irregular que

podían ser expulsados. La mayor parte de los países se ha decantado hasta el momento por la segunda opción, si bien empiezan a adoptarse instrumentos que apuntan hacia la tercera, como la introducción del requisito de visado en Chile, Ecuador, Perú, Panamá y República Dominicana. A pesar de la definición ampliada de Cartagena, que expande el concepto de quién puede ser refugiado, y que ha sido implementada en numerosas leyes de asilo en la región, hasta diciembre de 2019 se había observado una clara reticencia a otorgar dicho estatuto. Esta línea se quebró de manera espectacular el 3 de diciembre de 2019, cuando Brasil aprobó con una sola decisión otorgar el estatuto de refugiado a 21.432 ciudadanos venezolanos, lo que duplicaba el número total de otorgaciones en dicho país desde 2000.

Este artículo explica los motivos jurídicos y políticos que han llevado a Brasil a tomar esta decisión. En primer lugar, se expondrán de manera breve los aspectos jurídicos de la definición de refugiado en la Convención de Ginebra de 1951, sus

¹ ACNUR y OIM: Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/es/situations/platform> (consultado el 4 de febrero de 2020).

falencias y su desarrollo posterior según la Declaración de Cartagena de 1984. También se presentará un resumen del contexto jurídico latinoamericano, principalmente en Sudamérica, referido a la recepción de venezolanos. Se procederá después al estudio del caso brasileño, y el artículo concluirá con algunas reflexiones sobre su posible impacto en otros países de la región.

¿Migrantes o refugiados?

Las limitaciones del concepto de refugiado, según la definición de la Convención de Ginebra de 1951, son bien conocidas. Refugiado es quien abandona su país debido al temor fundado de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social, en tanto su país de origen no le puede proporcionar la protección necesaria. Esta definición “restrictiva y parcial” excluye a numerosos grupos de personas que se ven forzados a huir de su país (Bhabha, 2002: 167), por situaciones de violencia generalizada, pero que no pueden demostrar ser víctimas. En 1984, en un contexto de graves conflictos que asolaban a distintos países de Centroamérica, se adoptó la Declaración de Cartagena. Inspirada en la Convención Africana sobre Refugiados de 1969², la Declaración expandió el concepto de refu-

² Convención que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África de 1969, Addis Ababa (10 de septiembre de 1969).

giado para incluir también a las víctimas de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que perturben gravemente el orden público.

Aunque esta Declaración ha sido incorporada en la legislación de 15 países latinoamericanos³, y si bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que “las obligaciones derivadas del derecho a buscar y recibir asilo resultan operativas respecto de aquellas personas que reúnan los componentes de la definición ampliada”⁴, su uso en la práctica dista mucho de estar extendido, y de ser coherente y consistente. Para el caso que nos ocupa, y pese al incremento de venezolanos que han solicitado asilo en países como Perú⁵, los países de la región han ignorado lo dispuesto en sus propias leyes de asilo (Acosta, Freier y Blouin, 2019) en lo que puede entenderse como un ejemplo clásico de la distancia que a menudo se da entre la

³ Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, párrafo 79 (19 de agosto de 2014).

⁵ A mediados de junio de 2019, Perú había recibido 377.047 de las 768.146 solicitudes de asilo de venezolanos que estos habían realizado a escala global. Datos en <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>.

ley en los libros y en la práctica (Motomura, 2014). Hasta finales de 2019, tan solo México había aplicado la definición ampliada de Cartagena a algunos venezolanos, y de manera parcial e inconsistente (Acosta, Freier y Blouin, 2019: 12)⁶. En este caso, es reseñable que su institución competente, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), no haya recurrido a la Declaración de Cartagena para incluir a ciudadanos de otros países, como El Salvador u Honduras, que también solicitan asilo en el país (Acosta y Oehler, 2019).

Dejando de lado a Surinam y Guyana, los países de Sudamérica han optado por una de las siguientes opciones. En un primer grupo pueden encuadrarse aquellos que han extendido de forma unilateral sus acuerdos de libre movilidad regional, tales como el Acuerdo de Residencia Mercosur (Argentina y Uruguay, pero también Brasil), o que han incorporado el concepto de “ciudadanía sudamericana” en sus leyes migratorias y que otorga el derecho de entrada, residencia y trabajo en el país (Ecuador). Un segundo grupo incluye a aquellos países que han creado permisos de residencia *ad hoc* para los ciudadanos venezolanos. Esta opción ha sido la adoptada por Colombia, Chile y Perú y, desde principios de 2019, también por Paraguay (Dirección Nacional de Mi-

graciones de Paraguay, 2019). Desde el 26 de agosto de 2019, aun incumpliendo lo dispuesto en su propia ley orgánica de movilidad humana, también se puede incluir en este grupo a Ecuador, en virtud de su visa de residencia temporal por razones humanitarias⁷, que sigue el modelo chileno y peruano⁸. Bolivia, finalmente, podría ser el último país que siga esta opción, dado que a principios de febrero de 2020 anunció la adopción de un reglamento que permitirá a los venezolanos obtener un permiso de residencia de tres meses por motivos humanitarios (*El Deber*, 2020).

Estos permisos suelen ser de carácter temporal, y han sido legislados por medio de decretos o normas administrativas, en lugar de por leyes, lo cual resulta en que puedan modificarse de manera rápida, y que no garanticen la seguridad jurídica al individuo. No obstante, miles de venezolanos no han logrado acceder a ellos por distintos motivos, como la falta de recursos económicos, de información o de la documentación exigida. Esto hace que el número de venezolanos en situación irregular en algunos países sea enorme, y ha llevado a que Bolivia, Chile y Ecuador hayan adoptado procesos de regularización

⁶ A finales de 2019 Paraguay también otorgó el estatuto de refugiado a 720 venezolanos (Infobae, 2019).

⁷ Ecuador, Decreto Presidencial n° 826 (25 de julio de 2019).

⁸ En Chile, el Oficio Circular n° 96 (9 de abril de 2018), crea la visa de responsabilidad democrática. En Perú, la crea la Resolución de Superintendencia n° 000177-2019 (12 de junio de 2019).

generales o dirigidos solo a ciudadanos venezolanos.

El caso brasileño

Con la adopción de su ley sobre refugiados en 1997, Brasil incorporó la violación grave y generalizada de los derechos humanos como una de las posibilidades para obtener refugio (Presidencia de la República de Brasil, 1997). Esta implementación parcial de la Declaración de Cartagena tuvo su primera prueba de fuego con la llegada de haitianos tras el terremoto que asoló Haití en 2010⁹. En efecto, Brasil se convirtió en el principal destino de la región y muchos haitianos solicitaron asilo en el país¹⁰. Sin embargo, las solicitudes fueron denegadas casi en su totalidad dado que, en términos generales, no se podía demostrar un temor fundado a la persecución en Haití. Como modo de solucionar la cuestión, en 2012 se creó un instrumento jurídico *ad hoc*, denominado visa humanitaria, que permitía la residencia en el país durante cinco años (Ministerio de Justicia de Brasil, 2012).

Numerosos observadores celebraron la creación de esta visa como un avance positivo que abría el permiso de residencia a miles de personas

(Godoy, 2011). Ello estaba en línea con una corriente bastante extendida desde inicios del siglo XXI en Sudamérica, que privilegia la regularización aun por instrumentos temporales (Acosta, 2018). Sin embargo, algunos autores y especialistas lamentaron que no se otorgase a los ciudadanos haitianos el estatuto de refugiado, acudiendo al motivo de violación grave y generalizada de los derechos humanos (Tinker y Sartoretto, 2015, y Pachecho Pacifico, 2015). Esto hubiese sido posible según una resolución de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de 2005, que afirma que las personas que, individual o colectivamente, sufren daños físicos o psicológicos, pérdidas económicas o daños sustanciales a sus derechos fundamentales, padecen una situación de violación grave de los derechos humanos (OHCHR, 2005).

En los últimos tres años Brasil se ha vuelto a enfrentar al mismo dilema. Desde 2017, se estima que habrían llegado para quedarse 224.102 venezolanos¹¹. Además, en noviembre de 2019, el número de solicitudes de asilo de ciudadanos de este país superaba los 135.000¹². Sin embargo, la cuestión venezolana estaba en la agenda jurídica desde antes. En di-

⁹ Entre 2011 y 2018 se registraron 113.800 haitianos en Brasil (Cavalcanti, Oliveira, Macêdo y Pereda, 2019).

¹⁰ De 2011 a 2018, 58.831 haitianos solicitaron asilo en Brasil. Sin embargo, solo dos obtuvieron el estatuto correspondiente (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil, 2019a).

¹¹ Datos en:

<https://r4v.info/es/situations/platform/location/7509>.

¹² Datos en:

<https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>.

ciembre de 2016, la policía federal, que es la autoridad de control migratorio, intentó deportar a un grupo de 450 venezolanos que había cruzado la frontera brasileña. Ante dicha actuación, la Defensoría Pública de la Unión interpuso un *habeas corpus* colectivo, argumentado la violación de derechos establecidos en varios tratados (Jusbrasil, 2016), en concreto, el derecho a no ser expulsado de manera colectiva y a solicitar asilo mediante un procedimiento adecuado. En este caso, el Ministerio Público Federal elaboró una declaración, firmada de manera conjunta con el Ministerio Público de Trabajo, la Defensoría Pública de la Unión y ocho organizaciones de la sociedad civil, advirtiendo sobre la ilegalidad del intento de deportación masiva de personas que tendrían derecho a acceder a formas ordinarias de regularización migratoria o a buscar refugio en el territorio nacional (Ministerio Público Federal de Brasil, 2016). Esta acción concluyó con una orden judicial que prohibía la deportación de los ciudadanos venezolanos (Poder Judicial de Brasil, 2018).

El plano regional también entró en juego en 2016 a través de Mercosur. Venezuela se integró al Mercosur como miembro de pleno derecho el 29 de junio de 2012 y disponía de cuatro años para incorporar todo su acervo jurídico. En septiembre de 2016, los ministros de Asuntos Exteriores de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay adoptaron una declaración

conjunta en la que expresaban que Venezuela no había cumplido su obligación de incorporar dicho acervo —que incluía el Acuerdo de Residencia— y que dicho incumplimiento podía llevar al cese de sus derechos como miembro pleno. Posteriormente, el 5 de agosto de 2017, los mismos ministros decidieron la suspensión de Venezuela, en aplicación del Protocolo de Ushuaia. La decisión afirmaba que se había quebrado el orden democrático en el país y que, por tanto, se le suspendía en sus derechos y obligaciones. Sin embargo, la decisión establecía el compromiso de que la suspensión no tuviese efectos negativos para los ciudadanos venezolanos¹³.

Ya antes, concretamente desde marzo de 2017, los venezolanos podían solicitar un permiso temporal de residencia de dos años si habían ingresado al país por vía terrestre y renunciaban a cualquier solicitud de refugio en curso (Consejo Nacional de Inmigración de Brasil, 2017). Dicha resolución normativa estuvo en vigor un año, pero fue renovada en marzo de 2018 argumentando intereses de política migratoria nacional y sin límite de plazo (Ministerio de Justicia de Brasil, 2018). Además, la reglamentación permite pedir el perm

¹³ Decisión sobre la suspensión de Venezuela de Mercosur (5 de agosto de 2017). Disponible en: <https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>

so de residencia permanente tras dos años en el país.

A partir del 1 de enero de 2019, la llegada al poder del nuevo presidente Jair Bolsonaro podía anticipar un cambio en la regulación del estatuto jurídico de los venezolanos en el país. Bolsonaro había sido muy crítico con la adopción de la ley de migraciones de 2017, y había calificado a los refugiados como “la escoria del mundo” (Exame, 2019). Su discurso podía hacer de la figura del migrante un nuevo chivo expiatorio al que culpar de los males del país, a pesar de que en Brasil hay un número bajísimo de residentes extranjeros, menos del 1% de su población¹⁴. Sin embargo, en el caso venezolano la situación se hacía más compleja dada la enemistad declarada con el gobierno de Maduro y el apoyo incondicional a Guaidó (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2019a).

Con independencia del cambio de gobierno, la llegada de venezolanos a Brasil fue una constante entre enero y julio de 2019, registrando un promedio de unas 600 personas al día o 18.000 al mes (R4V, 2019: 42). Meses antes, la sociedad civil ya instaba al gobierno a aplicar la definición

¹⁴ Según Naciones Unidas, en 2019 había 807.000 extranjeros para una población de casi 210 millones. Datos en: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>.

ampliada de refugiado¹⁵. Es importante tener en cuenta que, durante el proceso de solicitud de asilo, los solicitantes reciben un protocolo que les da acceso al trabajo, a la salud pública, a la educación y a la asistencia social. Sin embargo, muchos empleadores no reconocen el documento debido a la precariedad e inestabilidad de la situación en la que se encuentran los solicitantes. Además, según la profesora Lucia Barbosa, debido a la falta de información sobre el tema, existe un prejuicio intrínseco en relación con el término “refugiado”: “Las personas tienen una representación muy negativa del adjetivo, piensan que la persona es fugitiva” (Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2017).

Pues bien, contrariamente al caso haitiano, en julio de 2019 la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) decidió aplicar por primera vez en bloque¹⁶, y tras 20 años en su

¹⁵ Según Milesi *et. al.* (2018): “Considerando que la crisis en Venezuela ha sido ampliamente reconocida como una situación de grave y generalizada violación de los derechos humanos, imponer barreras a la migración venezolana sería inhumano”. En la misma dirección, Camila Asano, coordinadora de proyectos de la ONG CONECTAS, dijo en una entrevista al periódico *Nexo* que la mayoría de las solicitudes de asilo en Brasil, ya en 2018, procedieron de venezolanos. Al mismo tiempo, la activista defendió la tesis de que la forma más adecuada para solucionar la crisis migratoria venezolana sería a través del reconocimiento del refugio basado en la grave y generalizada violación a los derechos humanos (*Nexo*, 2018).

¹⁶ La definición ampliada ya se había aplicado en 2018 para personas de otras nacionali-

legislación nacional, la definición ampliada para 174 ciudadanos venezolanos, quienes argumentaron que el incremento de la violencia y la falta de alimentos, empleo y medicamentos en Venezuela era la principal razón de su llegada a Brasil¹⁷.

Esta aplicación de la Declaración de Cartagena daba respuesta a los llamamientos de ACNUR, a medida que la crisis se agravaba en Venezuela. En efecto, en una nota orientativa de marzo de 2018, ACNUR instaba a los países latinoamericanos a aplicar la definición ampliada y a decidir los casos de manera acelerada y simplificada (ACNUR, 2018). Meses después, en mayo de 2019, fue aún más explícito y declaró que la mayoría de la ciudadanía venezolana, y de los apátridas que habitualmente residen en Venezuela, necesitaban protección internacional de acuerdo con los criterios de la Declaración de Cartagena, puesto que los acontecimientos de entonces amenazaban su libertad,

dades, como sirios y palestinos, pero no en bloque. Además, en estos casos no se tiene información sobre la necesidad de prueba de temor fundado de persecución. Ver datos sobre el reconocimiento del estatuto de refugiado

en:
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWtMdBm2I1NWVjMTY5IiwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9.>

¹⁷ En 2018 Brasil ya había otorgado el estatuto de refugiado a cinco ciudadanos venezolanos, pero la decisión se tomó con base en el art. 1 (I) de la Ley n° 9.474/97, o sea, por el temor fundado de persecución (definición clásica de asilo) (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil, 2019a).

su seguridad y su vida (ACNUR, 2019b).

Con base en la nota orientativa de ACNUR, Brasil estableció procedimientos simplificados y acelerados para el reconocimiento del estatuto de refugiado para los venezolanos. Dicho procedimiento reconoce a los venezolanos como refugiados *prima facie*¹⁸, y no requiere que se lleven a cabo entrevistas personales. Siguiendo el precedente de su propia decisión de julio de 2019, la CONARE exige que los solicitantes vivan en Brasil, no tengan permiso de residencia, sean mayores de 18 años, tengan un documento de identidad venezolano y no tengan antecedentes penales en Brasil.

En diciembre de 2019, aproximadamente 21.000 venezolanos fueron reconocidos como refugiados por el gobierno brasileño por medio del proceso acelerado basado en el reconocimiento *prima facie*. El 31 de enero de 2020, Brasil reconoció a otros 17.000 venezolanos como refugiados (ACNUR, 2020)¹⁹. ACNUR ha celebrado la decisión brasileña de reconocimiento *prima facie* y ha evaluado el procedimiento acelerado como una buena práctica que debería adoptarse en otros países de la región (ACNUR, 2019c).

¹⁸ Ver formulario de solicitud en CONARE, 2017.

¹⁹ Datos sobre el número de refugiados en Brasil en:
<http://dados.mj.gov.br/dataset/comite-nacional-para-os-refugiados>.

La singularidad de esta decisión se ve acentuada si se recuerda que, en enero de 2019, Brasil anunció su retirada del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular²⁰. Además, también en 2019, se adoptó la *Portaria* n° 666 (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil, 2019b), que preveía la posibilidad de deportación sumaria de migrantes. Esta normativa violaba numerosas garantías procedimentales, y tuvo que ser modificada, tras numerosas presiones de varios actores, a través de la *Portaria* n° 770 (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil, 2019c). Además, con el objetivo de facilitar los procedimientos de solicitud de asilo, la CONARE alteró, a través de la publicación de la Resolución Normativa n° 31 (CONARE, 2019), el texto de la Resolución Normativa n° 18, de 30 de abril de 2014 (CONARE, 2014), que establecía los procedimientos aplicables al procesamiento de las solicitudes de reconocimiento del estatuto de refugiado. La nueva Resolución es-

²⁰ El 8 de enero de 2019, Bolsonaro informó en su cuenta de Twitter que había enviado una nota al Ministerio de Relaciones Exteriores para que informara a Naciones Unidas sobre la retirada de Brasil de dicho Pacto. Según Bolsonaro: “Brasil es soberano para decidir si acepta o no a los migrantes. Quien venga aquí, debe estar sujeto a nuestras leyes, normas y costumbres, así como cantar nuestro himno y respetar nuestra cultura. No todos entrarán a nuestra casa, ni nadie entrará a Brasil a través de un pacto adoptado por terceros. No al pacto migratorio”. Declaraciones en: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1082924268361519104?s=2>.

tablece que la obtención de un permiso de residencia bajo los términos de la ley de migraciones dará lugar a la retirada automática de la solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado. La normativa también impone la extinción del proceso sin resolución de los méritos. Es decir que, según el texto de la nueva Resolución, los solicitantes de asilo perderán el derecho a un procedimiento individualizado de asilo, aunque todavía puedan empezar un nuevo procedimiento.

Los motivos que han llevado a Brasil a reconocer como refugiados a tal número de venezolanos no son puramente jurídicos y van más allá de la presión de la sociedad civil y de ACNUR. El factor decisivo debe buscarse en el giro a la derecha de la política exterior brasileña, tras la elección del presidente Bolsonaro (Rodrigues, 2019) y en el alineamiento con Estados Unidos, que identifica a Nicolás Maduro como un enemigo²¹. De este modo, el reconocimiento facilitado y acelerado a los venezolanos se emplea también para

²¹ El 24 de septiembre de 2019, en el discurso de apertura de la 74ª Asamblea General de la ONU, Bolsonaro declaró que: “En Venezuela, estos agentes del régimen cubano, liderados por Hugo Chávez, también llegaron y hoy hay aproximadamente 60.000, que controlan e interfieren en todas las áreas de la sociedad local, principalmente en Inteligencia y Defensa. Venezuela, una vez un país próspero y democrático, hoy experimenta la crueldad del socialismo” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2019b).

enfatar un discurso político de polarización frente a Venezuela, en detrimento del recurso a la diplomacia y al diálogo para construir un área de paz y de estabilidad en el continente.

Conclusión

La ampliación de la definición de refugiado, prevista en la Declaración de Cartagena, fue consecuencia directa de la necesidad de mejorar lo que estaba previsto en la Convención de Ginebra de 1951. La Declaración ha sido incorporada en la legislación de 15 países de América Latina, aunque su aplicación real ha sido prácticamente nula hasta la reciente decisión brasileña. Para explicar esta decisión hay que tener en cuenta el rol de la sociedad civil y de ACNUR, pero sobre todo el posicionamiento político del gobierno de Bolsonaro, cuyo discurso ha estado paradójicamente plagado de declaraciones en contra los derechos de los migrantes, incluido los de los brasileños en el exterior²².

La voluntad de establecer una relación polarizada contra el gobierno de Venezuela ha jugado un papel cen-

tral. Esto explica las contradicciones entre la salida del Pacto Mundial de Migraciones, por un lado, y la aceptación de los ciudadanos venezolanos como refugiados, por otro. Asimismo, ayuda a entender los numerosos desafíos que subsisten en Brasil en cuanto al acceso a derechos de los migrantes y refugiados.

En primer lugar, existe un altísimo número de solicitudes de asilo, incluyendo de venezolanos, todavía no resueltas por parte de la CONARE. Este número se eleva a 204.361²³, de las cuales casi 100.000 corresponden a venezolanos²⁴. En segundo lugar, los procedimientos para decidir sobre las solicitudes de asilo son enormemente lentos y pueden demorarse durante años²⁵. Además, solo se ha acudido a la definición de Cartagena para el caso de ciudadanos venezolanos, no para aquellos provenientes de otros países que también podrían acogerse a la misma: para estos no hay procedimiento facilitado. Por último, las condiciones de recepción e integración de los refugiados en Brasil son bastante precarias. El go-

²² Bolsonaro declaró, en una entrevista concedida a *Fox News* el 29 de enero de 2019, que la mayoría de los inmigrantes que están en Estados Unidos no tienen buenas intenciones y no quieren el bien del pueblo estadounidense. Su hijo, el diputado federal Eduardo Bolsonaro, que lo acompañó en su visita a Estados Unidos, declaró que los brasileños que estaban “ilegales en los Estados Unidos eran una vergüenza para Brasil” (Foxnews, 2019).

²³ Datos a 9 de octubre de 2019 en: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>

²⁴ El 30 de noviembre de 2019 había 135.033 esperando una decisión sobre su solicitud de asilo. Ver: <https://r4v.info/es/situations/platform/location/7509>.

²⁵ Hay solicitudes pendientes desde 2012 en el pasivo del CONARE. Datos a 9 de octubre de 2019 en: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>.

bierno ha lanzado la “Operación Bienvenida”²⁶, liderada por el Ejército, para recibir, documentar y prestar servicios de salud y asistencia a los venezolanos, pero las necesidades desbordan su margen de atención en la región norte del país, que es por donde las personas ingresan en el territorio. El reconocimiento de la condición de refugiado tendrá que verse ahora refrendado con el acceso efectivo de los beneficiarios a sus derechos.

Las posibilidades de que la decisión brasileña genere un efecto dominó en América Latina son dudosas. La introducción del requisito de visado en Chile, Ecuador (Ramírez, 2020) y Perú en 2019 está generando enormes problemas a Colombia. A pesar de ello, Colombia ha adoptado en enero de 2020 un nuevo Permiso Especial de Permanencia (PEP) que los venezolanos podrán solicitar hasta el 23 de mayo de 2020²⁷. Igualmente ha aprobado otro mecanismo, denominado Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF), que permite la regularización a través de la obtención de un contrato de trabajo por

parte de un empleador y que no tiene límite de vigencia²⁸. Por su parte, Perú, que es el país con más solicitudes de asilo de venezolanos en la región, parece haber encontrado en la visa de responsabilidad democrática el mecanismo idóneo para dificultar el acceso a su territorio y la búsqueda de asilo (Amnistía Internacional, 2020). Tan sólo Bolivia, con el cambio de gobierno, parece seguir, de manera muy tímida, el camino abierto por Brasil y otorgó el 11 de febrero de 2020 refugio a 54 venezolanos bajo la definición ampliada de Cartagena (CONARE Bolivia, 2020).

Como se indicó, Sudamérica sigue optando en la mayor parte de los casos por decisiones de carácter temporal, incompletas y que dejan a numerosos venezolanos en una situación de irregularidad. Por su carácter permanente, y en la confianza de que beneficie pronto al menos al resto de solicitantes de asilo venezolanos, cabe elogiar la decisión brasileña, aunque sin olvidar las enormes contradicciones existentes, los problemas y desafíos en la implementación, y el discurso criminalizador de los derechos de los migrantes del gobierno de Brasil, que ha de ser denunciado.

²⁶ Para más información sobre la “Operación Bienvenida” y la respuesta a los flujos venezolanos ver: <https://r4v.info/es/situations/platform/location/7509>.

²⁷ Colombia, Resolución 0240 (23 de enero de 2020). Se establece un nuevo término para acceder al PEP, creado mediante Resolución 5797 (25 de julio de 2017) del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia.

²⁸ Colombia, Ministerio del Trabajo, Decreto n° 117 (28 de enero de 2020).

Diego Acosta Arcarazo es catedrático de Derecho Europeo y Migraciones en la Universidad de Bristol, Reino Unido. Laura Madrid Sartoretto es consultora y profesora de Derecho Internacional en la Escuela de la Magistratura Federal, Brasil.

Referencias bibliográficas

ACNUR (2018): “Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos”, Ginebra (marzo). Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5aa076f74.pdf>.

-- (2019a): *Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado en 2018*, Ginebra.

-- (2019b): “Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos - Actualización I”, Ginebra (21 de mayo). Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>.

-- (2019c): *ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer milhares de venezuelanos como refugiados* (6 de diciembre). Disponible en: <https://www.acnur.org/portugues/2019/12/06/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-milhares-de-venezuelanos-como-refugiados/>.

-- (2020): *Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina* (31 de enero). Disponible en: <https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna->

se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/.

- ACOSTA, D. (2018): *The National versus the Foreigner in South America. 200 Years of Migration and Citizenship Law*, Cambridge University Press, cap. 5.
- ACOSTA, D., FREIER, F. y BLOUIN, C. (2019): “La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas”, *Documento de trabajo* nº 3 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- ACOSTA, D. y OEHLER, M. (2019): “The Global Compact for Refugees as a Soft Law Instrument. Lessons from the application of the Cartagena Declaration on Refugees in Mexico”, *Refugee Law Initiative Blog* (1 de marzo). Disponible en: <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2019/03/01/the-global-compact-for-refugees-as-a-soft-law-instrument-lessons-from-the-application-of-the-cartagena-declaration-on-refugees-in-mexico/>.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2020): “Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela”, Londres.
- BHABHA, J. (2002): “Internationalist Gatekeepers? The Tension between Asylum Advocacy and Human Rights”, *Harvard Human Rights Journal*, 15, pp. 155-182.
- CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T., MACÊDO, M., y PEREDA, L. (2019): *Resumo Executivo. Imigração e Refúgio no Brasil. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal*, Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança pública/Conselho Nacional de Imigração e Cordonação Geral de Imigração Laboral, Brasília, OBMigra. Disponible en: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>.
- CONARE (2014): Resolução Normativa nº 18 (30 de abril). Alterada pelas Resoluções Normativas nº 22/2015, 23/2016 e 26/2018). Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. Disponible en: <https://www.justica.gov.br/usuarios/direitos/refugio/anexos/resolucao-18-2014-atualizada.pdf>.

- (2017): Formulario de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Disponible en:
<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/refugio/lista-de-documentos-anexos-da-rn-18-2014-cona-re/FormulariodeSolicitacaodeReconhecimentodaCondicao-deRefugiadoESPAN-HOL.pdf>.
- (2019): Resolução Normativa nº 31 (31 de noviembre). Altera a Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, do Comitê Nacional para os Refugiados -Conare, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e à tramitação da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e dá outras providências. Disponible en:
<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-n-31-de-13-de-novembro-de-2019-242571300>.
- CONARE BOLIVIA (2020): Comunicado de la CONARE, La Paz (11 de febrero). Disponible en:
<http://www.cancilleria.gob.bo/webmre/noticia/3813>.
- CONSEJO NACIONAL DE INMIGRACIÓN DE BRASIL (2017): Resolução Normativa nº 126 (2 de marzo). Disponible en:
<https://www.refworld.org/es/topic,57f5047278,57f5090aa9,58d16f314,0,,BRA.html>.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES DE PARAGUAY (2019): Resolución nº 062 (1 de febrero). Disponible en:
<http://www.migraciones.gov.py/index.php/tramites/radicaciones/radicacion-temporaria-venezolanos>.
- EL DEBER (2020): “Bolivia legalizará permanencia y tránsito de venezolanos por razones humanitarias” (3/02/2020). Disponible en:
https://eldeber.com.bo/165657_bolivia-legalizara-permanencia-y-transito-de-venezolanos-por-razones-humanitarias.
- EXAME (2019): “Setembro de 2015: Bolsonaro chama refugiados de ‘escória do mundo’” (15/07/2019). Disponible en:
<https://exame.abril.com.br/brasil/bolsonaro-chama-refugiados-de-escoria-do-mundo/>.
- FOXNEWS (2019): “Jair Bolsonaro: What to know about Brazil’s controversial president” (6 de febrero). Disponible en:
<https://www.foxnews.com/world/who-is-jair-bolsonaro-brazil>.

- GODOY, G. (2011): “O Caso dos Haitianos no Brasil e a Via da Proteção Humanitária” en DE CARVALHO RAMOS, A., RODRIGUES, G. y ASSIS DE ALMEIDA, G. (eds.): *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*, São Paulo, Editora CLAC Cultural, pp. 45-68.
- INFOBAE (2019): “Paraguay otorgó el estatus de refugiado a 720 venezolanos” (29/12/2019). Disponible en: <https://www.infobae.com/americavenezuela/2019/12/29/paraguay-otorgo-el-estatus-de-refugiado-a-720-venezolanos/>.
- INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (2017): “Empregadores têm preconceito e pouca abertura a refugiados” (6 de septiembre). Disponible en: <https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/empregadores-tem-preconceito-e-pouca-abertura-a-refugiados/>.
- JUSBRASIL (2016): *Habeas corpus* nº 0006447-87.2016.4.01.4200. Disponible en: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/137433594/processo-n-6447-8720164014200-do-trf-1>.
- MILESI, R., COURY, P. y ROUVERY, J (2018): “Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual”, *Aedos*, Porto Alegre, vol. 10, nº 22 (agosto), pp. 53-70.
- MINISTERIO DE JUSTICIA DE BRASIL (2012): Resolución normativa nº 97 (12 de enero). Disponible en: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes1/legislacao/Pages/permanencia>.
- (2018): *Portaria Interministerial* nº 9 (14 de marzo). Disponible en: https://lex.com.br/legis_27624738_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_9_DE_14_DE_MARCO_DE_2018.aspx.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA DE BRASIL (2019a): *Refúgio em Números e Publicações-4ª Edição*, Brasilia. Disponible en: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros/>.
- (2019b): *Portaria Interministerial* nº 666 (25 de julio). Disponible en: <http://www.in.gov.br/en/web/>

- dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569.
- (2019c): *Portaria Interministerial* nº 770 (11 de octubre). Disponible en: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-770-de-11-de-outubro-de-2019-221565769>.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE BRASIL (2019a): “Nota à imprensa”. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19993-nota-a-imprensa-venezuela-guaido>.
- (2019b): “Discurso do presidente Jair Bolsonaro na abertura da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas”, Nueva York (24 de septiembre). Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/20890-discurso-do-presidente-jair-bolsonaro-na-abertura-da-74-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-24-de-setembro-de-2019>.
- MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL DE BRASIL (2016): *Nota Pública*, Brasilia. Disponible en: <http://midia.pgr.mpf.gov.br/pdf/hotsites/diversos/Nota-Publica-Venezuelanos-RR.pdf>.
- MOTOMURA, H. (2014): *Immigration Outside the Law*, Oxford University Press.
- NEXO (2018): “Como o Brasil lida com a imigração venezuelana” (14/02/2018). Disponible en: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/02/14/Como-o-Brasil-lida-com-a-imigra%C3%A7%C3%A3o-venezuelana>.
- OHCHR (2005): Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005. “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>.
- PACHECO PACIFICO, A. y OTROS (2015): “The migration of Haitians within Latin Ameri-

- ca: significance for Brazilian law and policy on asylum and migration”, en CANTOR, D. y otros (eds.): *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*, Londres, Institute of Latin American Studies, pp. 139-151.
- PODER JUDICIAL DE BRASIL (2018): Tribunal regional federal da primeira região - Orden judicial. Disponible en <https://www.conjur.com.br/dl/trfl-suspende-liminar-impedia-entrada.pdf><https://www.conjur.com.br/dl/trfl-suspende-liminar-impedia-entrada.pdf>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE BRASIL (1997): Ley nº 9.474/97 - Estatuto de los Refugiados. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm.
- R4V (2019): “Refugee and Migrant Response Plan 2020”. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/72254>.
- RAMÍREZ, J. (2020): “De la ciudadanía suramericana a la visa humanitaria: el cambio de rumbo en la política y la diplomacia migratoria ecuatoriana” (en prensa).
- RODRIGUES, G. M. A. (2019): “Trump dos Trópicos? Política Externa de Ultradireita no Brasil”, *Análisis Carolina* nº 6, Madrid, Fundación Carolina, pp. 1-11.
- TINKER, C. y SARTORETTO, L. (2015): “New Trends in Migratory and Refugee Law in Brazil: The Expanded Refugee Definition”, *Panorama of Brazilian Law*, vol. 3, pp. 143-169.

Fundación Carolina, marzo 2020

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26.
Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN: 2695-4362
https://doi.org/10.33960/AC_09.2020

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)