

DOI: 10.12957/transversos.2022.70437

LA PRESIDENCIA PRO-TÉMPORE DE BRASIL EN EL PROCESO DE QUITO; ¿ES
POSIBLE ALCANZAR UNA GOBERNANZA MIGRATORIA REGIONAL?

THE PRO-TEMPORE PRESIDENCY OF BRAZIL IN THE QUITO PROCESS; IS IT
POSSIBLE TO ACHIEVE A REGIONAL MIGRATION GOVERNANCE

Luis Santiago Manzano Terán

Instituto Meira Mattos (IMM)

santiagomanzanoteran@hotmail.com

Marco Antonio Granja Sánchez

Instituto Meira Mattos (IMM)

marquito8080@gmail.com

Resumo

El propósito del presente trabajo es analizar la incidencia del proceso de Quito en Sud América y del papel de Brasil en la presidencia pro-témpore, así también, plantea la reflexión sobre si es posible alcanzar una gobernanza migratoria regional donde prevalezca la preservación de los derechos humanos. Esta investigación es de carácter cualitativo, se la realizó bajo el método de análisis documental por medio de la recolección de datos de fuentes primarias y secundarias. Está estructurado en cuatro partes: en la primera parte se explica en qué consiste el proceso de Quito y los objetivos planteados, en seguida, se analizará la evolución de la normativa migratoria brasileña, posteriormente, se evaluará la posibilidad de alcanzar una gobernanza migratoria regional y finalmente se presentarán las conclusiones con algunas reflexiones que permiten futuras investigaciones en esta área.

Palavras-Chave: Proceso de Quito, Brasil, Operación Acogida, Gobernanza Migratoria, Normativa migratoria.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the incidence of the Quito's Process in South America and the role of Brazil in the pro-tempore presidency, as well as to reflect on whether it is possible to achieve regional migratory governance where respect for human rights. This research is qualitative, it is carried out under the method of documentary analysis through the collection of data from primary and secondary sources. It is structured in four parts: the first part explains what the Quito process consists of and the proposed objectives, secondly the authors will analyze the evolution of Brazilian migration regulations, then the possibility of achieving regional migration governance, and finally, the conclusions and some reflections will allow future research in this area.

Keywords: Quito's Process, Brazil, Operation Acolhida, Migratory Governance, Migratory Regulations.

1. Introducción

La migración es un fenómeno difícil de acertar prospectivamente porque se fluctuación depende de los eventos agudos como; inestabilidad grave, crisis económica y conflictos, así también depende de las tendencias a largo plazo como: el cambio demográfico, el desarrollo económico, los avances de la tecnología y de las comunicaciones y el acceso al transporte (OIM, 2020). Este evento está ligado históricamente con el hombre y la necesidad de cubrir sus necesidades básicas como alimentación, seguridad, estabilidad, es decir, mejores condiciones de vida. Este movimiento de individuos, cuando es en masa produce impactos en el ámbito social, económico, político, demográfico y tecnológico, entre otros, tanto en la sociedad que dejan atrás como en la sociedad de tránsito y acogida, por lo que la migración a nivel mundial se ha ido incrementando. En el 2019, la cifra de migrantes internacionales llegó a 272 millones y de los cuales, aproximadamente, el 64% eran trabajadores migrantes, esto equivale al 3,5% de la población mundial, y en lo referente a densidad poblacional 1 de cada 30 personas es migrante (OIM, 2022b).

Una tendencia de la migración es migrar al interior de su propia región, a esto se le conoce como migración intrarregional, por lo que, la decisión de hacia dónde migrar está influenciada principalmente en la búsqueda de la misma religión e idioma, evidenciando que las tendencias de la migración se encuentran en constante cambio (ACNUR, 2019). Otra tendencia es emigrar a regiones que brinde mejores condiciones de vida dentro o fuera del país de origen y que garantice al migrante y a su familia el derecho a una vida digna con seguridad, educación y la trabajo. Un claro ejemplo de esta dinámica migratoria lo observamos claramente en Sud América, exclusivamente nos referimos a la “República Bolivariana de Venezuela” que pasó de ser un país de atracción a un país de empuje.

Esta atracción, se consolidó hasta el año 2000 por ser un país con grandes recursos naturales y con las mayores reservas de petróleo, en los años posteriores entró en una crisis socio económica de severas consecuencias y empujó a sus ciudadanos a un éxodo masivo a raíz de decisiones políticas y económicas en los gobiernos de Hugo Chávez (2002-2013) y recrudesció con Nicolás Maduro (2013 hasta la presente fecha) (PONT, 2018, p. 3).

Algunos autores como Vivas Peñalver y Tomás Páez (2017, p.5), afirman que la emigración masiva de venezolanos se dio en tres oleadas; (1) del 2000 al 2012, (2) del 2012 al 2015, (3) del 2015 hasta la actualidad y otros autores como Jacques Ramírez, Yoharlis Linárez y

Emilio Useche (2019, p.5), establecen que esta emigración se realizó en dos oleadas; (1) inicia a partir del 2002, (2) inicia entre el 2017 y 2018. Lo sobresaliente del tema es que hasta el 21 de abril del 2022, según el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 6,11 millones de venezolanos han emigrado, de los cuales 5,06 millones se encuentran en América Latina y el resto se encuentra en Europa y Estados Unidos (SELA, 2022).

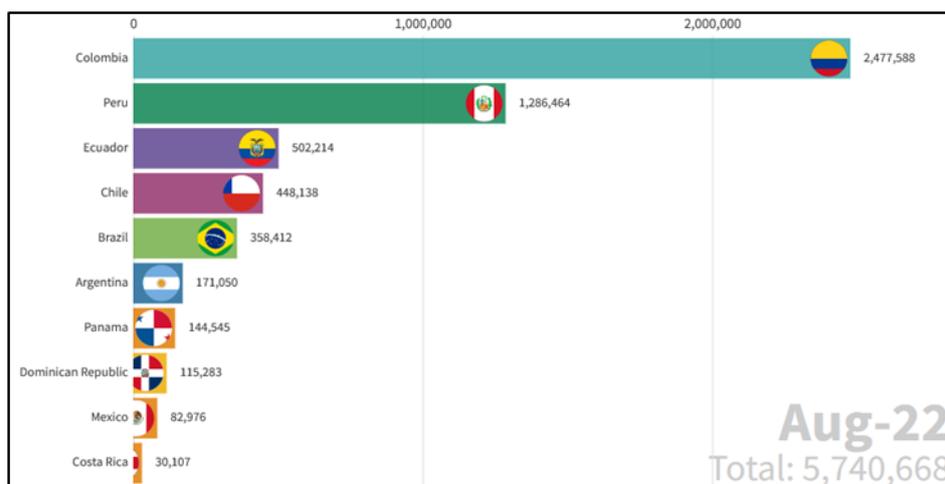
Este fenómeno migratorio trajo consigo grandes dificultades y desafíos para los países receptores de América Latina, por un lado se trataba de enfrentar un riesgo que afectaba a la seguridad de los estados y por otro lado contribuir con el tránsito y recepción de los emigrantes venezolanos preservando los derechos humanos en medio de la pandemia del COVID-19 (EGUREN, 2021, p. 2).

Esto produjo que los países de Sudamérica realicen cambios significativos en sus políticas migratorias para alcanzar una gobernanza migratoria capaz de atender los problemas socioeconómicos, alimenticios y sanitarios, ya que esta gobernanza se deriva de la gobernanza global e implica cooperación internacional tanto bilateral, regional, interregional y multilateral (RAMÍREZ e colab., 2019, p. 111), generando la búsqueda de soluciones ad hoc, planteando nuevos lineamientos en el área migratoria, alcanzando una estrecha coordinación entre los Estados, Organizaciones Internacionales, Banca Privada, ONG´s, entre otros, como UNASUR, MERCOSUR, GRUPO DE LIMA y últimamente creado, el Proceso de Quito.

2. ¿Por qué se creó el Proceso de Quito?

En el último quinquenio la crisis migratoria y humanitaria de los ciudadanos venezolanos en movilidad humana se fue agravando (PRADEL, 2020, p. 3) y más aún con la pandemia del COVID-19 a inicios del 2020 de por medio, siendo los países más próximos a Venezuela quienes acogen a la mayoría de emigrantes venezolanos en la región, como: Colombia, Perú, Ecuador, Chile y Brasil (Gráfico 1).

Gráfico 1. Cantidad de Venezolanos por país de acogida



(R4V, 2022).

Para los países de América Latina fue un verdadero desafío acogerlos, al igual que proporcionar soporte y atención durante el tránsito por su país hacia el lugar de destino, en la búsqueda de alcanzar una migración segura y ordenada, se generaron y modificaron varias políticas públicas en el aspecto migratorio, como en el caso de Brasil, que al ver superadas las capacidades de respuesta locales tuvo que cambiar la forma de cómo enfrentar esta crisis, ocasionando que gerencie esta emergencia a través de la “Operación Acogida”(KUSSUNOKI FILHO, 2020, p. 18).

El éxodo venezolano, segundo Pradel (2020, p.7), es el segundo a nivel mundial después del de Siria y es el mayor flujo migratorio en América Latina en los últimos 50 años, a pesar de los esfuerzos de los países de América Latina y especialmente de aquellos que han recibido un mayor flujo migratorio de venezolanos como Colombia, Perú y Ecuador, esta crisis ha llegado a desbordar la capacidad de respuesta institucional, orientando la búsqueda de soluciones en el entorno internacional y al ser un fenómeno que atraviesa fronteras no debe ser solucionado por cuenta propia y en la búsqueda de la cooperación regional se crea el Proceso de Quito (PROCESO DE QUITO, 2022b).

2.1 Creación y Conformación

El Proceso de Quito nace por iniciativa de Ecuador con apoyo de ACNUR y de la OIM, en una reunión realizada en la ciudad de Quito los días 3 y 4 de septiembre del año 2018, actualmente cuenta con 13 países miembros: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos Mexicanos, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Guyana y la República

Dominicana. Esta iniciativa es de carácter multilateral, regional y no vinculante, sustentada y valorada como espacio de trabajo intergubernamental y tiene como objetivo intercambiar información y buenas prácticas para alcanzar una coordinación regional en lo referente a la crisis migratoria venezolana (PRADEL, 2020, p. 11).

Posteriormente se incorporan otros países fuera de la región, en lo que serían considerados como Grupo de Amigos; Canadá, Alemania, Reino Unido, Suiza, España, Italia, Unión Europea, Francia, Países Bajos y Estados Unidos, además cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, con miras a priorizar la crisis migratoria venezolana en la agenda internacional, contribuir con apoyo técnico y financiero en el desarrollo e implementación de las medidas alcanzadas. Es vital para la región el tomar medidas conjuntas pues la cooperación, colaboración y coordinación de los países en este tema en particular disminuirá el choque cultural y garantizará al migrante un trato digno, respetando sus derechos humanos.

El Proceso de Quito se enfoca en diez áreas de acción que requieren soluciones inmediatas y duraderas, así también cada área cuenta con su respectivo país líder y una organización especialista en el temo como apoyo:

- (1) Asilo (Brasil), enmarcados en el Pacto Mundial sobre Refugiados, el Foro Mundial sobre Refugiados y en el Programa de Asilo de Calidad del Plan de Acción de Brasil, se busca fortalecer las capacidades de asilo y refugio dentro de los países miembros.
- (2) Centros de Orientación (Brasil), que proporcionan asesoramiento a las personas sobre servicios y asistencia en primera línea, en zonas de frontera, urbanas, en las rutas de tránsito y durante el ciclo de desplazamiento
- (3) COVID 19 (Perú), cuentan con asistencia sanitaria para evitar contagios, vacunación y tratamiento en caso de contagio.
- (4) Educación (Argentina), se garantiza el derecho a la educación, a la inclusión educativa y social, al reconocimiento de los estudios y competencias, la continuidad de sus estudios y desempeño en su área ocupacional.
- (5) Equidad de Género (Chile), se propende facilitar el acceso de las personas migrantes y refugiados a sistemas de protección y servicios básicos especialmente en las zonas fronterizas.
- (6) Inserción Socioeconómica (Colombia), se presentan alternativas para la inserción laboral en mejores condiciones y acceso a sistemas de protección social.

- (7) Protección a niños, niñas y adolescentes, aquí se implementan herramientas con mayor abordaje en materia de protección, asesoramiento y asistencia.
- (8) Reunificación Familiar (Chile), se busca ampliar mecanismos para reducir los riesgos asumidos por familias en situación de vulnerabilidad.
- (9) Trata de personas (Chile y Ecuador), se planteó la creación del mecanismo regional de respuesta.
- (10) VHI SIDA (Argentina), se permite el acceso a la prevención, tratamiento, atención y apoyo relacionados con el VIH (PROCESO DE QUITO, 2018a).

3. Cronología

3.1 Primera Declaración del Proceso de Quito.

Con su creación el 4 de septiembre del 2018 y con 11 países presentes (posteriormente se incorporan la República Cooperativa de Guyana y la República Dominicana) se firma la primera “Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de los ciudadanos Venezolanos en la Región”, la misma que compromete a sus miembros a facilitar la circulación de los emigrantes y refugiados venezolanos en la región, así como también exhorta a Venezuela a proporcionar los documentos habilitantes de identidad y viaje a sus ciudadanos, la cual cuenta con 18 párrafos, entre los de mayor importancia podemos recalcar;

Tabla 1. Acuerdos de la primera Declaración de Quito

Extracto de párrafos	
1.	Destacar los esfuerzos emprendidos por los Gobiernos de la región para acoger adecuadamente a los ciudadanos venezolanos en situación de movilidad humana...
2.	Reconocer la importancia de la cooperación técnica y financiera proporcionada por los Estados cooperantes y/o los Organismos Internacionales.....
3.	Exhortar al Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela para que tome de manera urgente y prioritaria las medidas necesarias para la provisión oportuna de documentos de identidad y de viaje de sus nacionales.....

4.	De acuerdo con la legislación nacional de cada país, acoger los documentos de viaje vencidos como documentos de identidad de los ciudadanos venezolanos para fines migratorios....
5.	Establecer un programa regional, con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, particularmente la Organización Internacional para las Migraciones - OIM, para el intercambio oportuno, a través de las instancias nacionales competentes, de información pertinente de migrantes venezolanos, tendiente a prestar la ayuda humanitaria y lograr una migración ordenada y segura.
6.	Disponer que los Estados de la región coordinen esfuerzos a través de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y otros organismos internacionales, a fin de combatir la trata de personas.....
7.	Ratificar el compromiso de los Estados de la región de conformidad con la disponibilidad de recursos públicos, la realidad económica, la normativa interna y las posibilidades de cada país de acogida, de proveer a los ciudadanos venezolanos en situación de movilidad humana, el acceso a los servicios de salud y educación públicas y a las oportunidades en el mercado laboral. Asimismo, se garantiza el acceso a los sistemas de justicia.
8.	Ratificar los compromisos de los Estados de la región respecto a la lucha coordinada contra la discriminación, la intolerancia.....
9.	Fortalecer el rol de la CAN y del MERCOSUR para abordar, de manera integral y articulada, el flujo masivo de nacionales venezolanos.....

Fuente. (PROCESO DE QUITO, 2018a)

3.2 Segunda declaración del Proceso de Quito

Esta reunión se realizó en Quito, los días 22 y 23 de noviembre de 2018, como lo acordaron en la primera reunión, aquí se establece un plan de acción que permita coordinar y robustecer las acciones tendientes a facilitar la movilidad humana de los ciudadanos venezolanos en los territorios de los países signatarios, también invita a los gobiernos de Brasil, México y

Panamá quienes no asistieron a esta reunión a adherirse a este plan de acción (PROCESO DE QUITO, 2018b).

Este plan de acción cuenta con tres enfoques; (1) regularización de la situación migratoria de los nacionales venezolanos en la región, (2) cooperación regional con Venezuela y otros países y (3) cooperación internacional, de esta forma plantea varios compromisos que van articulados con los párrafos de la declaración inicial, así también propone acciones y plazos a cumplir.

3.3 Tercera declaración del Proceso de Quito

Esta reunión es llevada a cabo en la ciudad de Quito los días 8 y 9 de abril de 2019, para dar seguimiento a lo acordado en la primera y segunda reunión. Los países miembros que asistieron a esta reunión fueron; Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela (siendo la primera vez que asiste a estas reuniones pero sin ser miembro), aquí se enfatiza la búsqueda de cooperación técnica y financiera para incrementar el plan de acción y se reafirma el compromiso con la continuidad del proceso (PROCESO DE QUITO, 2019a)

3.4 “Capítulo Buenos Aires” - cuarta declaración

En esta ocasión con Argentina en la Presidencia Pro Tempore la reunión fue desarrollada en Buenos Aires los días 4 y 5 de julio de 2019 contó con la presencia de 11 países incluyendo Venezuela, aquí se aprueba la “*Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires*”, en la que se establecen algunas acciones como; la organización de un taller regional para intercambiar buenas prácticas y experiencias en el área de trabajo, trata de personas, VIH, protección social, asistencia, entre otros, también surge la propuesta de implementar una Tarjeta de Información sobre Movilidad Regional (TIMR), Centros de Información; recepción, Orientación, Acogida y Asistencia, La creación de la Plataforma de Orientación de las migraciones y de desarrollo de capital humano y el Fortalecimiento de los sistemas Nacionales de Determinación de la Condición de Refugiado (PROCESO DE QUITO, 2019c).

Otro punto importante de recalcar en esta reunión es la creación del grupo de amigos del Proceso de Quito dispuestos a colaborar en la mitigación de la crisis migratoria venezolana con recursos y acciones en las iniciativas desarrolladas, la UNICEF también presentó la propuesta de Lineamientos Regionales para la Protección de la Niñez y Adolescencia Refugiada

y Migrante Venezolana, esto con el apoyo de ACNUR, OIM y MERCOSUR (PROCESO DE QUITO, 2019c).

3.5 Capítulo Bogotá”- quinta declaración

Esta reunión se efectuó en Bogotá – Colombia, los días 14 y 15 de noviembre de 2019, con la presencia de 11 países miembros; Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, México, Paraguay, Perú y Uruguay, aquí se genera la necesidad de crear una plataforma tecnológica para consulta e intercambio de información migratoria y articulado con esta plataforma la implementación de la Tarjeta de Información Migratoria (TIM) como fuente de información, se crea una secretaría técnica con el apoyo de ACNUR y OIM, con sede en Panamá para apoyar la gestión de la Presidencia pro tempore (PROCESO DE QUITO, 2019b), también la OIM presentó el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes 2020 (RMRP por sus siglas en español) (GLOBALIZATE RADIO, 2019).

3.6 “Capítulo de Santiago”- sexta declaración

Con Chile en la Presidencia Pro Tempore, la reunión fue realizada en Santiago el 23 y 24 de septiembre del 2020 con la presencia de 13 países; Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, se reafirma el compromiso de atender la crisis migratoria y humanitaria venezolana por parte de los estados miembros en medio de la pandemia COVID-19 (PROCESO DE QUITO, 2020), posteriormente en octubre del mismo año se realiza la primera reunión de Cancilleres de los países miembros y del grupo de amigos (PROCESO DE QUITO, 2022b).

3.7 “Capítulo de Lima” – séptima declaración

Con Perú en la Presidencia Pro Tempore (CITAR BOG.PE), la reunión se realizó en Lima los días 27 y 28 de mayo de 2021 con la presencia de ; Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, aquí se expuso el trabajo realizado en los enfoques basados en el plan de acción en lo referente a de Refugio y asilo; Centros de orientación, recepción temporal y espacios de apoyo; Educación; Equidad de género; Protección a niñas, niños y adolescentes; Inserción socioeconómica; Reunificación familiar; Trata de personas; COVID-19 y VIH/SIDA (PROCESO DE QUITO, 2021).

3.8 “Capítulo Brasília” – octava declaración

En esta oportunidad se encuentra en la Presidencia Pro Tempore Brasil y la reunión se la realizó en Brasília los días 30 de junio y 01 de julio de 2022 con la presencia de 13 países miembros; Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, en esta reunión los miembros ratificaron su compromiso para enfrentar esta crisis, el deseo de coordinar esfuerzos para encontrar respuestas comunes tanto para los migrantes como para las sociedades de acogida, así mismo se destacaron los avances en materia de inserción socioeconómica, asilo, regularización migratoria, centros de orientación y recepción temporal, COVID-19, educación, equidad de género, protección a niñas, niños y adolescentes, reunificación familiar, trata de personas y VIH/sida, también se consolidó una hoja de ruta con el Grupo de Amigos en el lanzamiento de la Estrategia Regional contra la Xenofobia (PROCESO DE QUITO, 2022a).

Brasil mantiene una agenda migratoria muy robusta, al igual que en materia de asilo a refugiados y con un amplio alcance, su ley migratoria y su reglamento están entre los más completos y actuales de la región, enfocados en la protección de la persona en movilidad humana y a cargo de la presidencia pro tempore del Proceso de Quito, promete nuevos lineamientos regionales para su posterior implementación.

4. Evolución de la normativa Brasileña en lo referente a Migración y Refugio

El presente análisis parte desde el periodo de 1969 hasta el 2017, lo que según los autores, Luis Rosado, José Melo y Livia dos Anjos, 2019, las políticas migratorias se encontraban en la fase de la seguridad nacional y posteriormente desde el 2017 hasta la actualidad, lo que se considera como la política migratoria brasileña contemporánea (COSTA, 2019, p. 2).

El 19 de agosto de 1980 se expide la Ley N° 6.815, fue emitida bajo régimen militar, dando la denominación al migrante como “extranjero” y crea el Consejo Nacional de Migración para orientar, coordinar y fiscalizar las actividades de inmigración (BRASIL, 1980), esta ley tenía el carácter restrictivo e impedía el ingreso de cualquier persona que podía representar riesgo a la seguridad del país, así también a aquellos que no fuesen considerados como competentes para contribuir con el mercado de trabajo según los parámetros impuestos (WERMUTH, 2020, p. 2333).

El 9 de diciembre de 1981 se expide la ley N° 6.964, en donde se modifican los artículos 13, 14, 16, 24 y 30, redefiniendo la situación jurídica del extranjero y emite nuevas responsabilidades el Consejo Nacional de Inmigración, en estas modificaciones se mantiene la figura restrictiva sin mayores mejoras en la situación del extranjero (BRASIL, 1981).

En la ley N° 2.236 emitida el 23 de enero de 1985, únicamente se modifica la tabla de tarifas dispuestas en la ley N° 6.815 de 1980 (BRASIL, 1985).

En 1988 se emite la Constitución Política de la República Federativa de Brasil en donde referente a los derechos y garantías fundamentales en el Art. 5, establece:

“Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaliza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad.....” (BRASIL, 1988)

A pesar de las garantías que promulga no es clara en lo referente a extranjeros y refugiados, marcando contradicciones con la ley migratoria N° 6.815 de 1980 que se mantenía en vigencia.

El 13 de mayo de 1992 se emite la Ley N°8.422, en la cual el Consejo Nacional de Inmigración pasa a ser parte del Ministerio de Trabajo y de la Administración (BRASIL, 1992).

El 10 de julio de 1995 se expide la Ley N° 9.076, en la que únicamente efectúa cambios referentes a la visa de turista manteniendo la normativa de la ley original (BRASIL, 1995).

En la Ley N° 9.474 expedida el 22 de julio de 1997, define mecanismos para la implementación del Estatuto de los Refugiados de 1951, en ella se define la condición de refugiado, determina su condición jurídica, crea el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE) y define su estructura, favoreciendo al solicitante de refugio y su grupo familiar, así como también el acceso al trabajo (BRASIL, 1997).

El 07 de octubre del 2009 en el Decreto N° 6.975 se promulga el acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados miembros del MERCOSUR, en donde el termino de extranjero cambia a migrante, establece requisitos para la residencia permanente o temporal y se otorga derechos a los migrantes así como también a los miembros de su familia (BRASIL, 2009).

En la Ley N° 13.344 del 6 de octubre del 2016, emite disposiciones sobre la prevención y represión del tráfico interno e internacional de personas y sobre atención a las víctimas, en

donde modifica parte de la Ley N° 6.815 de 1980 y concede la residencia permanente a las víctimas de tráfico de personas y su núcleo familiar, independientemente de su condición migratoria (BRASIL, 2016).

El 24 de mayo de 2017 se emite la Ley N° 13.445, instituyéndose la Ley de Migración y reemplazando a la Ley N° 6.815 de 1980, aquí se emite disposiciones sobre los derechos y deberes del migrante y del visitante, define al migrante, emigrante, inmigrante y apátrida, descartando la anterior connotación de extranjero, sin dejar de lado la seguridad nacional concentra su atención en las personas en movilidad humana así como en la preservación de sus derechos humanos (BRASIL, 2017b).

Posteriormente el 20 de noviembre de 2017 se emite el Decreto N° 9.199, en el cual se reglamenta la Ley N° 13.445 emitida el mismo año, unificando conceptos promulgados en leyes anteriores como los tipos de residencia y refugiado, así también enlista las posibilidades de la negación de visas (BRASIL, 2017a)

El 14 de marzo de 2018 se emite la Ordenanza Interministerial N° 9, la cual regula la autorización de residencia para el inmigrante sin que sea originario de cualquiera de los países miembros del MERCOSUR y países asociados (BRASIL, 2018), esta ordenanza sufre algunos cambios posteriores en la Ordenanza Interministerial N°15 del 27 de agosto de 2018 donde refiere que si el inmigrante se encuentre en situación de vulnerabilidad será exento de presentar los documentos de rigor y la Ordenanza Interministerial N°2 del 15 de mayo de 2019, donde aclara que el pedido de autorización de residencia podrá ser realizado por cualquiera de los padres en caso de ser menor de edad o relativamente incapaz (BRASIL, 2019).

5. La respuesta brasileña ante los flujos migratorios venezolanos

En las últimas dos décadas la tendencia migratoria de Venezuela pasó de ser un país receptor a un país de expulsión, influenciando de sobre manera a los países vecinos posteriormente a toda Sudamérica y al mundo (RAMÍREZ e colab., 2019, p. 4), esta tendencia no fue ajena para Brasil, ya que hasta el 2015 en la frontera entre Brasil y Venezuela se podía observar un número mayor de Brasileños en dirección a Venezuela que de Venezolanos ingresando a Brasil, según la OIM 2018, en el 2015 el saldo de ingresos a Brasil fue de 3 mil personas, lo que se fue incrementando hasta llegar a más de 35 mil personas en 2017 (IMDH, 2021, p. 49).

Con el incremento del flujo de Venezolanos ingresando al Brasil principalmente por la ciudad de Pacaraima en Roraima o por Manaus en su mayoría huyendo de su país por la grave crisis económica que atraviesan, buscan adentrarse hacia otros estados como Amazonas y São Paulo, de esta manera la crisis se traslada para esta ciudad fronteriza de Brasil; en donde el incremento de Venezolanos empiezan a saturar hospitales, escuelas y plazas, afectando los puestos de trabajo y sobrepasando las capacidades del gobierno local para atender al flujo migratorio y población propia (FIGUEIREDO MACHADO, 2021, p. 33).

Para finales del 2017 los flujos migratorios se intensifican hasta casi colapsar el sistema de salud de Roraima, por lo que en febrero del 2018 se implementa la “Operación Acogida”, la cual dispone de un amplio marco legislativo referente a misión, estructura y alcance (SIMÕES, 2019, p. 3). Esta operación tiene el objetivo garantizar la atención humanitaria de las personas migrantes y refugiadas de Venezuela, cuenta con el apoyo de las Naciones Unidas y más de 100 organizaciones civiles, se basa en tres tareas principales; Ordenamiento de Frontera, Acogida e Interiorización (MARCOGLIESE, 2021).

La Operación Acogida mantiene una ejemplar Gobernanza Migratoria siendo la única en el mundo con estas características, constituyéndose en un modelo a seguir en cuanto a organización, gestión y preservación de los derechos humanos de las personas en movilidad humana. Actualmente en Brasil se encuentran más de 350 mil venezolanos (R4V, 2022) y hasta agosto del 2022 han sido interiorizados más de 80 mil, distribuidos en 872 municipios (OIM, 2022a).

5.1 Fortalezas de la Ley Migratoria y su Reglamento encaminadas hacia una Gobernanza Regional

En primera instancia vale recalcar nuevamente la derogación del estatuto de extranjero, que representa un avance significativo en materia migratoria y un logro para los migrantes, visitantes, residentes y refugiados, los cuales han ganado protagonismo ante la sociedad brasilera.

En el Art. 2, Establece que “La presente Ley se entiende sin perjuicio de la aplicación de las normas nacionales e internacionales específicas sobre refugiados, asilados, agentes y personal diplomático o consular, empleados de organismos internacionales y sus familiares”

En el Art. 3, emite principios y directrices a los que se rige, de entre ellos mencionaremos; (I) la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos (III) no criminalización de la migración (IV) no discriminación (VI) acogida

humanitaria (VIII) garantiza el derecho de reunión familiar (X) inclusión social y laboral (XI) acceso igualitario a programas y beneficios sociales, bienes públicos, educación, justicia, vivienda..... (XIV) fortalecimiento de la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, mediante la constitución de espacios de ciudadanía y de libre circulación de personas (XV) cooperación internacional con Estados de origen (BRASIL, 2017a).

En el Art. 4, garantiza al migrante dentro del territorio nacional, la condición de igualdad como los nacionales la inviolabilidad del derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad.....(BRASIL, 2017a).

En esta ley concuerda con el imperante deseo de presentar soluciones a la problemática de la movilidad humana que camine junto al derecho internacional de los derechos humanos, a las relaciones con otros estados dentro y fuera de la región, promulgando una fuerte cooperación internacional con los Estados de origen, así como mayor integración y articulación de políticas públicas regionales (WERMUTH, 2020, p. 2343).

Otra de las fortalezas de esta ley y su reglamento es que permiten a Brasil proyectarse como líder regional y mundial en las relaciones internacionales referentes a temas migratorios y consolidar un multilateralismo más robusto basado en tres principios, según Griffiths y O'Callaghan (2002) y Fernandes y Simão, (2019); (1) la no discriminación, donde se debe cumplir las obligaciones acordadas sin excepciones o concesiones debido a las contingencias, (2) la indivisibilidad, trata sobre qué se debe cumplir los compromisos adquiridos de forma íntegra y (3) la difusión recíproca, implica dar continuidad a la aplicación de los principios de no discriminación e indivisibilidad. La temática de las migraciones se desenvuelve cada vez más en el ámbito multilateral, con la tendencia a influenciar sobre las relaciones diplomáticas de los Estados, generando una Diplomacia Migratoria por medio del uso de herramientas diplomáticas, procesos y procedimientos que permitan gestionar lo referente a migración internacional (VILLAMAR, 2021, p. 7).

Iniciativas como MERCOSUR, CAN, UNASUR, CELAC, Grupo de Lima y actualmente el Proceso de Quito son muestra de la intención de los países latinoamericanos de enfrentar la problemática migratoria, en donde no solo los estados buscan soluciones sino también organizaciones internacionales como OIM, ACNUR y además otras organizaciones como ONG's, BID entre otras, formando alianzas permitiendo alcanzar una Gobernanza Migratoria propia de cada Estado.

Ante la situación actual de la región y las nuevas tendencias migratorias referentes a la movilidad intra-regional, la Gobernanza Migratoria en Sud América nunca ha sido lineal, estas dos décadas han sido claves para la búsqueda de soluciones en común ya que el incremento del flujo de personas en movilidad humana especialmente de venezolanos en sus respectivos Estados los ha llevado a generar avances normativos en materia migratoria a nivel nacional, Argentina en el 2018 presentó la mayor cantidad de propuestas que representaban grandes cambios en la agenda migratoria regional, incluso asumía los costos de la creación de un régimen regional para la movilidad de las personas, siendo el proyecto más importante, el Acuerdo de Residencia para toda la región, posteriormente con el cambio de gobierno la idea no ha sido impulsada, dejando de lado esta iniciativa (BRUMAT e colab., 2018, p. 209).

Un claro ejemplo de lo que podría significar una agenda migratoria regional es la adopción de una posición regional común para defender el *“discurso que caracteriza a la migración como un proceso inherentemente positivo, destacando el aporte de los migrantes a las sociedades de recepción y que incluso define a la migración como un derecho humano”* en las negociaciones por el Pacto Global para las Migraciones (BRUMAT e colab., 2018, p. 210).

Para los años venideros el panorama mundial es incierto, la crisis en Venezuela no avizora mejorías en la crisis económica o cambios en el sistema de gobierno por lo que no se estima el inicio del fin de la crisis migratoria venezolana (STRAKA, 2022), la guerra de Rusia y Ucrania trae consigo implicaciones económicas para la región de América Latina y el Caribe, por la sensibilidad a los precios de las materias primas, las sanciones impuestas por EUA y Europa pueden generar interrupciones en las cadenas de suministros globales lo que genera escasez de productos, incremento de precios, inestabilidad social y política (WEF, 2022), con este panorama poco alentador, las soluciones regionales serán alternativas eficientes que permitirán hacer frente o mitigar el acrecentamiento de la crisis migratoria en la región.

6. Conclusiones

La actual crisis migratoria venezolana y la tendencia de migrar intra regionalmente ha puesto a prueba la capacidad de los gobiernos de Sud América quienes tuvieron que modificar su normativa para enfrentar esta crisis con el reto de acoger nacionales de otro país precautelando los derechos humanos y preservar la seguridad del Estado.

Se han desplegado varias iniciativas que han permitido fortalecer su gobernanza migratoria, pero con el transcurso del tiempo estas han quedado relegadas o se han visto disminuidas ante el incremento de los flujos migratorios que demandan atención especialmente de recursos financieros.

La atención a los flujos migratorios no puede ser gestionada de manera independiente o aislada, requiere de otras instituciones de apoyo así como también de los países aliados ya que se requiere de una estrecha coordinación intergubernamental e inter agencial.

El proceso de Quito es una asociación que busca alternativas conjuntas para enfrentar la crisis migratoria ya que las capacidades estatales han sido sobrepasadas y de esta manera se pretende establecer lineamientos que generen mejores alternativas y soluciones ante los problemas que se presentan. Cada país miembro ha puesto énfasis en la importancia de la colaboración regional y han implementado acciones en base a lo planteado en esta coordinación, el plan de acción y la hoja de ruta que se encuentran en proceso de cumplimiento es una muestra de ello.

La evolución en materia de migración y refugio que ha tenido Brasil en los últimos años, demuestra la solidaridad para con otros estados, la respuesta más *ad hoc*, es la conformación de la Operación Acogida con la cual preserva los derechos humanos de las personas en movilidad humana sin descuidar los derechos humanos, este ejemplo de interacción en pos de atender la crisis es reconocido a nivel mundial por diversos organismos y naciones.

Brasil se posiciona como líder regional y ha estado presente para brindar su apoyo en la solución de conflictos entre países sudamericanos a lo largo de la historia. Hoy en día es miembro y Presidente Pro tempore del proceso de Quito y cuenta con fuertes herramientas como el Plan de Acción y la Hoja de Ruta que le permitirán potencializar o liderar una gobernanza migratoria si así lo quisiera.

La posibilidad de alcanzar una gobernanza migratoria no está distante, que será difícil, puede ser, pero, permitirá una alcanzar una posición regional ante el mundo y posiblemente sea la primera actuación como región de muchas que puedan venir, ya sea en el campo económico, militar, industrial, agrícola, tecnológico, entre otros, dejando unas posibles líneas de investigación para otras áreas y para la tratada en esta investigación.

Referências

- ACNUR. *Tendencias globales de desplazamiento forzado en 2019*. [S.l.]: OIM, 2019. Disponível em: <www.unhcr.org/statistics>.
- BRASIL. *Constitución Política de la Republica Federativa del Brasil*, 1988. [S.l: s.n.], 1988.
- BRASIL. *DECRETO Nº 6.975, DE 7 DE OUTUBRO DE 2009*. [S.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm>, 2009.
- BRASIL. *DECRETO Nº 9.199, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2017*. [S.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm>, 2017.
- BRASIL. *DECRETO-LEI Nº 2.236, DE 23 DE JANEIRO DE 1985*. [S.l: s.n.]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2236.htm, 1985.
- BRASIL. *LEI Nº 6.815, DE 19 DE AGOSTO DE 1980*. [S.l: s.n.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>, 1980.
- BRASIL. *LEI Nº 6.964, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1981*. [S.l: s.n.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6964.htm> , 1981.
- BRASIL. *LEI Nº 8.422, DE 13 DE MAIO DE 1992*. [S.l: s.n.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8422.htm#art22>, 1992.
- BRASIL. *LEI Nº 9.076, DE 10 DE JULHO DE 1995*. [S.l: s.n.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9076.htm>, 1995.
- BRASIL. *LEI Nº 9.474, DE 22 DE JULHO DE 1997*. [S.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>, 1997.
- BRASIL. *LEI Nº 13.344, DE 6 DE OUTUBRO DE 2016*. [S.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13344.htm#art7>, 2016.
- BRASIL. *LEI Nº 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017*. [S.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>, 2017.
- BRASIL. *PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 9, DE 14 DE MARÇO DE 2018*. p. 3, 2018.
- BRASIL. *PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 2 DE 15 DE MAIO DE 2019*. [S.l: s.n.]. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N%C2%BA_2_DE_15_DE_MAIO_DE_2019_ALTERA_A_PORTARIA_INTER._N%C2%BA_9.pdf>, 2019.
- BRUMAT, Leiza; ACOSTA, Diego; VERA ESPINOZA, Marcia. *Gobernanza migratoria en América del Sur: hacia una nueva oleada restrictiva?*. 2018.

COSTA, Luiz Rosado; DE SOUZA, José Eduardo Melo; DOS ANJOS BARROS, Livia Cristina. *Um histórico da política migratória brasileira a partir de seus marcos legais (1808-2019)*. Revista GeoPantanal, v. 14, n. 27, p. 167-184, 2019.

EGUREN, Joaquín. *La inmigración venezolana y su impacto en América Latina y el Caribe*. AULA Revista de Humanidades y Ciencias Sociales, v. 67, n. 2, p. 59-65, 2 Jul 2021. Disponível em: <<http://test.scimago.es/index.php/aula/article/view/179>>

FIGUEIREDO MACHADO, Victoria. *Braço forte, mão amiga: a migração venezuelana, a Operação Acolhida e a (re)construção da identidade brasileira na fronteira*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 186, 2021.

KUSSUNOKI FILHO, Joji. *Migration diplomacy no contexto brasileiro: estudo de caso da migração venezuelana e da Operação Acolhida*. 2020.

GLOBALIZATE RADIO. *V Reunión Técnica Internacional Proceso Quito analiza el trabajo para 2020 sobre migración*. Globalizate Radio. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://globalizateradio.com/migracion-en-desarrollo/v-reunion-tecnica-internacional-proceso-quito-analiza-el-trabajo-para-2020-sobre-migracion/>>, 14 Nov 2019.

IMDH. *Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*. Brasília: [s.n.], 2021. v. 16. (, 16).

MARCOGLIESE, María José. *Brasil: Operación Acogida*. Buenas Practicas Asilo Americas. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.asiloamericas.org/bra-operacion-acogida/>> , 3 Maio 2021

OIM. *INFORME DE INTERIORIZACIÓN AGOSTO 2022*. [S.l.: s.n.], 2022.

OIM. *Informe Migraciones en el mundo 2020*. Ginebra: [s.n.], 2020. Disponível em: <<https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-elmundo-2020>>.

OIM. *Plataforma de Aprendizaje sobre Migraciones*. Disponível em: <<http://plataformadeaprendizaje.iom.int>>.

PONT, Andrei Serbin. *La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo*. v. 23, n. 47, p. 31, 2018. Disponível em: <<http://www.cries.org/?p=4635>>.

PRADEL, Patricio. *El Proceso de Quito: Una Respuesta Regional a la Crisis Migratoria y Humanitaria Venezolana*. p. 28, 2020.

PROCESO DE QUITO. *DECLARACIÓN CONJUNTA DE LA TERCERA REUNIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL SOBRE MOVILIDAD HUMANA DE CIUDADANOS VENEZOLANOS EN LA REGIÓN*. Disponível em: <https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbdl466/files/2020-11/Declaracio%CC%81n%20Quito%20III%20Venezolanos_9Abr2019.pdf>.

PROCESO DE QUITO. DECLARACIÓN CONJUNTA DE LA V REUNIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL SOBRE MOVILIDAD HUMANA DE CIUDADANOS VENEZOLANOS EN LA REGIÓN. [S.l: s.n.], 15 nov. 2019b.

PROCESO DE QUITO. DECLARACIÓN CONJUNTA DE LA VI REUNIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL SOBRE MOVILIDAD HUMANA DE CIUDADANOS VENEZOLANOS EN LA REGIÓN. [S.l: s.n.], 24 ago. 2020.

PROCESO DE QUITO. DECLARACIÓN CONJUNTA DE LA VII REUNIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL SOBRE MOVILIDAD HUMANA DE CIUDADANOS VENEZOLANOS EN LA REGIÓN. [S.l: s.n.], 28 maio 2021.

PROCESO DE QUITO. DECLARACIÓN CONJUNTA DE LA VIII REUNIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL SOBRE MOVILIDAD HUMANA DE CIUDADANOS VENEZOLANOS EN LA REGIÓN. [S.l: s.n.], 1 jul. 2022a.

PROCESO DE QUITO. DECLARACIÓN DE QUITO SOBRE MOVILIDAD HUMANA DE CIUDADANOS VENEZOLANOS EN LA REGIÓN. [S.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbdl466/files/2021-02/Quito%20Declaration.pdf>>, 2018.

PROCESO DE QUITO. *Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires*. [S.l: s.n.], 5 jul. 2019c.

PROCESO DE QUITO. *Inicio | Proceso de Quito*. Disponível em: <https://www.procesodequito.org/es>.

PROCESO DE QUITO. PLAN DE ACCIÓN DEL PROCESO DE QUITO SOBRE LA MOVILIDAD HUMANA DE NACIONALES VENEZOLANOS EN LA REGIÓN. [S.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbdl466/files/2020-11/quito_ii.pdf>, 23 nov. 2018b.

R4V. *R4V América Latina y el Caribe, Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región - Agosto 2022 | R4V*. Disponível em: <<https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-agosto-2022>>.

JACQUES, Ramírez; LINARES, Yoharlis; USECHE, Emilio. *(Geo) políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador*. En Cécile Blouin, *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*. Lima (Perú): Themis-PUCP., 2019.

SELA. *Venezolanos en Estados Unidos: ¿cuántos hay y dónde están?* | SELA. Disponível em: <<https://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/20220923/si/83576/venezolanos>>.

SIMÕES, Luciano Correa; FRANCHI, Tássio. *Operação Acolhida: um balanço do executado até 2019*. Observatório Militar da Praia Vermelha. Rio de Janeiro, 2020.

STRAKA, Tomás. *Opinión | Venezuela está cerca de un cambio o de una nueva etapa en la tragedia*. Washington Post, 25 Maio 2022. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2022/05/25/nicolas-maduro-autoritarismo-venezuela-crisis/>>

VILLAMAR, María del Carmen Villarreal. *Multilateralismo, crise e migração venezuelana: o Grupo de Lima e o Processo de Quito em perspectiva comparada*. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, v. 13, n. 26, p. 104-140, 2021.

VIVAS PEÑALVER, Leonardo e PAEZ, Tomas. *The Venezuelan Diaspora, Another Impending Crisis?* [S.l.: s.n.], 24 maio 2017.

WEF. *Cómo afecta la guerra en Ucrania a América Latina y el Caribe*. Disponível em: <<https://es.weforum.org/agenda/2022/03/conflicto-ucrania-rusia-como-afectara-a-america-latina-y-el-caribe/>>

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. *As políticas migratórias brasileiras do século XIX ao século XXI: uma leitura biopolítica do movimento pendular entre democracia e autoritarismo*. Revista Direito e Práxis, v. 11, n. 4, p. 2330-2358, Dez 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S217989662020000402330&tlng=pt>.

Sobre o autor:

Luis Santiago Manzano Terán: Mayor del Ejército de Ecuador. Doctorando en Ciencias Militares en la Escuela de Comando y estado Mayor del Ejército de Brasil/Instituto Meira Mattos. Master en Gerencia en Seguridad y Riesgos en la Universidad de Fuerzas Armadas ESPE-Ecuador. Graduado en Ciencias Militares en la UFA-ESPE. Área de estudio: Seguridad y Defensa.

Marco Antonio Granja Sánchez: Mayor del Ejército de Ecuador. Doctorando en Ciencias Militares en la Escuela de Comando y estado Mayor del Ejército de Brasil/Instituto Meira Mattos. Master en Estudios Avanzados de Terrorismo y Contraterrorismo en la Universidad de la RIOJA-España. Master en Tecnologías para la Gestión y Práctica docente en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Graduado en Ciencias Militares en la UFA-ESPE. Área de estudio: Seguridad y Defensa.

Artigo recebido para publicação em: 30 de setembro de 2022.

Artigo aprovado para publicação em: 15 de novembro de 2022.

Como citar:

TERÁN, Luis Santiago Manzano e SÁNCHEZ, Marco Antonio Granja. La Presidencia Pro-Témpore de Brasil em el Proceso de Quito; ¿Es Posible Alcanzar una Gobernanza Migratoria

Regional? *Revista Transversos*. Dossiê: Imigração no Tempo Presente: Experiências de Vida e Direitos Humanos no Brasil. Rio de Janeiro, n.º. 26, 2022. pp. 30-50. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/transversos/article/view/70437>. ISSN 2179-7528. DOI: 10.12957/transversos.2022.70437

