

Julio Croci
De la asistencia humanitaria al desarrollo de capacidades
Integración de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Brasil



FLACSO
ARGENTINA

Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales

Maestría en Desarrollo Humano

De la asistencia humanitaria al desarrollo de capacidades
Integración de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Brasil

Autor	Julio Alberto Croci
Tipo de trabajo	Tesis de maestría
Director / Tutor de Tesis	Lelio Mármora
Fecha	Mayo 2023

Julio Croci
De la asistencia humanitaria al desarrollo de capacidades
Integración de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Brasil

Agradecimientos: A todo el personal docente de FLACSO Argentina por dos años de aprendizaje y debate. Al Profesor Lelio Marmora por aceptar ser tutor de esta humilde tesis. A mis hijos Fran, Dante y a mi esposa Mery por acompañarme siempre. Mi reconocimiento a todas las personas migrantes quienes dejan parte de su vida en su tierra natal en busca de un destino mejor.

INDICE

Resumen	Página 4
Introducción	Página 5
Capítulo 1	Página 7
- Brasil y Venezuela, receptores históricos de inmigración	Página 7
- Antecedentes: caos en frontera y necesidad de una respuesta rápida	Página 8
- Marco normativo de la Operación Acogida	Página 10
- Comité Federal de Emergencia espacio interministerial de coordinación	Página 11
- Composición de la migración venezolana en Brasil	Página 14
- regularización migratoria y solicitud de asilo en Brasil	Página 15
- Información previa sobre la Operación Acogida	Página 16
Capítulo 2	Página 18
- Marco teórico	Página 18
- Objetivos de la investigación	Página 22
- Variables, dimensiones e indicadores	Página 23
- Estrategias y técnicas metodológicas	Página 27
- Técnica de recolección de datos	Página 28
Capítulo 3	Página 31
- Operación Acogida, implementación en la urgencia	Página 31
- Programa de Interiorización	Página 33
- Población indígena migrante	Página 36
- Complejidades en la coordinación y operatividad de la OA	Página 37
- Proceso Quito, espacio intergubernamental de estados receptores	Página 39
Capítulo 4	Página 41
- La OA como visión integral del proceso migratorio	Página 42
- El programa de Interiorización, herramienta hacia la integración	Página 44
- Reflexiones finales	Página 45
Bibliografía	Página 52
Anexos	Página 55

Resumen

La situación política, de derechos humanos y socioeconómica en la República Bolivariana de Venezuela (en adelante "Venezuela") han provocado el mayor movimiento de refugiados y migrantes en la historia reciente de América Latina y el Caribe. Según la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), al momento de cierre de este estudio (junio 2022) han emigrado de Venezuela 6,8 millones personas de las cuales 5,7 residen en países de Latinoamérica y el Caribe¹. La República Federativa del Brasil (en adelante "Brasil"), es uno de los principales países receptores (345.000 personas migrantes y refugiadas venezolanas)².

A fin de dar respuesta a esta situación compleja, el gobierno federal de Brasil lleva adelante la denominada "Operación Acogida". La operación nació en febrero de 2018 y está coordinada por el ejecutivo nacional con el apoyo de diversos ministerios, del ejército, de agencias de Naciones Unidas y sociedad civil. Dicho programa tiene como objetivo recibir, proteger e integrar a miles de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Brasil.

Según Amartya Sen, la noción de capacidades se refiere a las posibilidades que tienen las personas para lograr funcionamientos valiosos en la vida y, por tanto, constituye un aspecto fundamental de la libertad que tiene una persona para llevar una determinada clase de vida. La presente investigación tendrá como objetivo conocer el alcance de la Operación Acogida y analizar desde la perspectiva de Sen si se logra generar a través de dicha política pública las condiciones y oportunidades para que las personas migrantes y refugiadas venezolanas puedan desarrollar sus capacidades y ser agentes de un cambio positivo personal y de la comunidad de acogida en general, mejorar su calidad de vida e integrarse a la sociedad brasileña. El estudio se enfocará en las ciudades fronterizas de Pacaraima, Boa Vista, estado de Roraima desde marzo 2018 a junio 2022.

La investigación, de carácter descriptiva y explicativa, aportará un análisis de la política pública desde el enfoque del desarrollo humano. Se busca analizar con este estudio la Operación Acogida en frontera y aportar información sobre este programa federal innovador (a prima facie). Conocer sobre los resultados de esta política pública aportará conocimiento de una innovadora manera de abordar las migraciones desde una mirada integral y contribuirá a visibilizar esta política pública.

Palabras clave: crisis humanitaria, movilidad humana, desarrollo humano, desarrollo de capacidades, integración, derechos humanos, regularización, integración.

¹ Información extraída del portal oficial de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), disponible en <https://www.r4v.info/> Diciembre 2022

² IDEM

La capacidad concierne a la vida humana, no exactamente a la manera como las vidas humanas suceden de hecho, sino al grado de libertad de que se dispone para llevar otro tipo de vida. Si usted considera que el tipo de vida que lleva no es buena ¿puede cambiarla?, ¿puede llevar otra? Esa es la idea y para expresarla necesitaba una palabra más amplia que la libertad o el poder

(Sen 2010).

Introducción

Latinoamérica y el Caribe enfrentan desde hace 5 años un fenómeno de movilización de personas de un mismo país nunca visto en la región. Más de 6,8 millones de personas venezolanas al momento de corte de este estudio (junio 2022) han salido de Venezuela en los últimos años de los cuales 5,7 millones se establecieron en países de la región. Brasil no es ajeno a esta realidad y es el quinto receptor de migrantes y refugiados venezolanos luego de Colombia, Perú, Ecuador y Chile. El lector se preguntará porque este presente estudio se centrará en Brasil existiendo países en Sudamérica con mucha mayor recepción de migrantes. El motivo de elección de esta política pública en Brasil, Operación Acogida, se centra en la multiplicidad de respuestas y actores intervinientes, tanto estatales como agencias de naciones unidas y sociedad civil, lo que la convierte en una respuesta integral a la situación de miles de personas migrantes y refugiadas que cruzan la frontera en busca de una vida mejor.

La Operación Acogida es hoy un modelo en toda la región en cuanto ofrece una respuesta rápida en materia de regularización, protección e integración de las personas venezolanas que se acogen al mismo. Según datos del Ministerio de Defensa de Brasil, hasta la fecha de corte del estudio (junio 2022), 73.000 personas migrantes y refugiadas venezolanas han sido localizadas en diferentes municipios gracias a la Operación Acogida³. Cuenta con 3 líneas de acción principales: regularización migratoria y reconocimiento de asilo, gestión fronteriza y relocalización voluntaria de las personas o familias venezolanas en ciudades de Brasil. Esta última línea busca promover la integración e inclusión socioeconómica de las personas migrantes venezolanas.

Durante el trabajo de investigación se intentará profundizar sobre las líneas de acción del programa, sus fortalezas y debilidades y analizar si genera las condiciones de desarrollo de las capacidades de las y los beneficiarios que, escapando de una situación compleja en su país de origen, cruzan a Brasil en busca de mejores condiciones de vida.

Pocos son los estudios sistemáticos que se han realizado sobre la Operación Acogida, en particular en lo que refiere al desarrollo de las capacidades de las personas refugiadas y migrantes venezolanas que participan del

³ “Información extraída del portal oficial del Ministerio de Defensa Brasileño, Operación Acogida en Brasil ya ha recibido a cientos de miles de refugiados venezolanos” disponible en <https://www.defensa.com/brasil/operacion-acogida-brasil-recibio-ya-cientos-miles-refugiados-onu>

programa. El proceso de integración presupone una mirada integral y la coordinación de muchos actores, gestión de recursos, acceso a derechos y servicios básicos como, salud, educación, seguridad, trabajo y acceso a una vivienda digna, entre otros. Con oportunidades sociales adecuadas, los individuos pueden formar efectivamente su propio destino y ayudarse unos a otros, sin la necesidad de ser considerados como receptores pasivos de los beneficios de programas de focalizados en la ayuda humanitaria.

El presente trabajo de tesis cuenta con un primer capítulo donde se presenta los antecedentes de la Operación Acogida, el contexto en la cual se crea y detalles de esta compleja política pública guiada por los objetivos del presente trabajo de investigación. El segundo capítulo profundizará sobre el marco teórico, métodos y técnicas utilizadas en la investigación. Un tercer capítulo profundizará en detallar la puesta en marcha de la Operación, los actores intervinientes y sus roles, la relación entre el gobierno federal y locales además de las posibilidades que brinda a las y los beneficiarios de desarrollar sus capacidades en esta nueva tierra.

En el cuarto capítulo se visibilizará los resultados de la investigación apoyada con entrevistas a los actores intervinientes tanto desde los beneficiarios como de las personas que trabajan en la Operación. Por último, el quinto capítulo aportará las conclusiones del estudio guiadas por los objetivos generales y específicos de la investigación apoyadas en el marco teórico.

El estudio busca analizar los distintos componentes de la operación comenzando en el momento mismo del ingreso de las personas refugiadas y migrantes venezolanas a territorio brasileño, y aportar información sobre dichos componentes y procesos. Conocer sobre los resultados de esta política pública aportará conocimiento de como abordó Brasil la movilidad humana de personas venezolanas y si dichas prácticas son innovadoras y aportan a la disciplina nuevos recursos para mejorar la calidad de vida de personas en movilidad.

La regularización migratoria es el gran paso en el proceso de integración, pero como acción sola no alcanza. Brasil propone una manera multidisciplinaria de abordar el tema migratorio colaborando en integrar a las personas migrantes y refugiadas venezolanas al motor productivo del país a través del desarrollo local. Este estudio podría contribuir a visibilizar esta innovadora política pública y servir de ejemplo como una buena práctica a otros estados receptores de migrantes en Latinoamérica y el Caribe.

Capítulo 1

Brasil y Venezuela, países receptores históricos de inmigración

No se puede analizar la historia y presente de la República Federativa del Brasil (Brasil en adelante) sin tener presente la importancia que tuvo en el siglo XIX y XX las corrientes migratorias provenientes de diversas partes del mundo, en especial, desde Europa y medio oriente. Personas provenientes de Portugal, España, Italia, Alemania, Japón, Siria y Líbano, entre otros orígenes, se asentaron en diversas zonas geográficas del extenso Brasil adoptando este país como su nuevo hogar. El estado brasileño respondió con políticas públicas que fomentaban la migración en la búsqueda de poblar un extenso territorio y a su vez atraer inversiones y capacidad humana de desarrollo del país a través de la producción de caucho, café, ganadería y agricultura en general.

Esta larga tradición de país receptor histórico de migración con la que cuenta Brasil será un factor importante en las políticas que lleve adelante el gobierno a partir de 2018 con la llegada masiva de personas provenientes de Venezuela como sí también la reacción de la opinión pública sobre el tema. La migración no fue ni es un tema de enfrentamiento contrapuesto entre las diferentes fuerzas políticas de Brasil ya que nunca fue visto como un “problema”. Por el contrario, la migración en el país siempre tuvo una mirada positiva como factor de desarrollo desde el campo político como desde la sociedad en general.

Venezuela por su parte, fue también un gran receptor de migrantes durante su historia. A fines de siglo XIX y hasta mediados del siglo XX, Venezuela fue uno de los destinos más importantes para miles de migrantes españoles, alemanes, italianos y portugueses. Según el periodista Andres Cañizalez, solo entre 1948 y 1961 el estado venezolano entregó 615.000 cédulas para extranjeros. El 78 por ciento de ellos eran provenientes de España, Italia y Portugal⁴. Venezuela recibió también a miles de exiliados durante las dictaduras militares que azotaron los países de Latinoamérica y el Caribe, especialmente durante la década de 1970 y 1980. Argentinos, chilenos, uruguayos, paraguayos y brasileños emigraron a Venezuela, país que le dio cobijo y rápidamente integró a estas personas en la floreciente economía venezolana a través del boom petrolero la cual, a través de la explotación de hidrocarburos e industria, crecía sostenidamente⁵. Por su parte, Venezuela recibió a cientos de miles de colombianas/os, personas que escapaban de la violencia armada en Colombia y encontraron en Venezuela una tierra de paz y de posibilidades. Según datos del Instituto Nacional de Estadística de la República Bolivariana de Venezuela, vivían en ese país en 2017 1.404.000 extranjeros con residencia regular⁶.

⁴ Cañizalez, Andres, “Antes de la Diaspora, la Venezuela que acogía migrantes”, (2018), disponible en Prodavinci, www.prodavinci.com

⁵ IDEM

⁶ Información extraída del portal oficial del Instituto Nacional de Estadística, República Bolivariana de Venezuela, disponible en : www.ine.gov.ve

Antecedentes: caos en frontera y necesidad de una respuesta rápida

Como todas las ciudades fronterizas en la región, Pacaraima y Boa Vista en el estado brasileño de Roraima, vivían una relación cotidiana con sus vecinos venezolanos de la ciudad de San Elena. El ida y vuelta cotidiano de sus habitantes comprando de un lado, yendo a la escuela del otro y con familias de ambos márgenes de la frontera. Esa cotidianeidad se vio alterada con el agravamiento de la crisis en Venezuela por la cual miles de personas, ya no vecinos de Sant Elena sino de cientos de ciudades venezolanas comenzaron a transitar por la frontera hacia Brasil en busca de un mejor destino de vida, atención médica o simplemente conseguir qué comer.

Boa Vista es la capital del estado brasileño de Roraima. Tiene una población de 326.419 habitantes según censo 2016. A esta ciudad han llegado más de 50 mil personas venezolanas buscando allí oportunidades de una mejor vida. Pacaraima es una ciudad del estado de Roraima fronteriza con Venezuela a unos 215 kilómetros de Boa Vista. Cuenta con unos 18 mil habitantes aproximadamente y es el primer punto donde llegan las personas migrantes y refugiadas venezolanas. Ambas ciudades fueron el centro de atención de la prensa nacional e internacional en 2018 a raíz de grandes disturbios por la quema de un campamento de migrantes venezolanos.

Según el propio gobierno de Brasil, entre 2017 y 2018, 127.778 personas cruzaron la frontera hacia Brasil. Este exponencial incremento de tránsito y permanencia en Pacaraima y Roraima en especial, generó el nacimiento de campamentos y asentamientos en espacios públicos generando problemas de acceso al agua potable, colapso del sistema de salud, problemas de enfermedades por la higiene y malestar entre los vecinos de estas localidades. Pacaraima es una pequeña localidad la cual contaba en 2018 con más personas venezolanas acampando en condiciones precarias que población estable. Boa Vista si bien es una localidad más grande y distante a 204 kilómetros de la frontera, en poco tiempo ya tenía en sus centros urbanos personas venezolanas acampando y viviendo en situación de calle.

Toda esta situación generó un gran malestar en los habitantes de estas dos localidades y comenzaron a generarse situaciones de xenofobia muy violentas como agresiones físicas y quema de campamentos. Los vecinos acusaban a las personas migrantes de generar disturbios, saturar los servicios públicos e incrementar la inseguridad. Las autoridades locales prontamente apuntaron al gobierno federal de inacción frente a un “problema” que no les correspondía resolver. En 2018, la gobernadora del estado de Roraima solicitó a Brasilia el cierre de frontera desconociendo los compromisos internacionales asumidos por Brasil a nivel internacional. Dicho pedido y similares de otros jueces, fue rechazado por el Supremo Tribunal Federal.

La noticia de los desbordes en las ciudades fronterizas prontamente llegó a los medios nacionales e internacionales. El diario El País de Uruguay por ejemplo titulaba una nota en agosto de 2018 “*Brasil desbordado por el éxodo*”⁷. En el artículo, se anunciaba las medidas que el gobierno de Brasil comenzaba a tomar para ordenar el flujo constante de personas venezolanas que cruzaban la frontera en condiciones de gran vulnerabilidad. Entre estas medidas estaba la posibilidad de generar un cupo diario de ingresos de 200 personas (por ese entonces ingresaban mas de 800) y la autorización de las fuerzas armadas para operar en el ordenamiento de la frontera.

Imágenes en Boa Vista en enero 2018, acampe de personas venezolanas en espacios públicos.



Fuente: Casa Civil de la Presidencia de la República Federativa de Brasil.

Frente a la situación de desorden y reclamos en frontera antes descrita, en febrero de 2018, el gobierno presidido por Michel Temer⁸, instauró el Comité Federal de Asistencia de Emergencia (CFAE) a través del envío de una medida provisional al Congreso Nacional (número 820 del 15 febrero 2018) y su correspondiente decreto presidencial número 9.286 y en ese mismo mes el comité tuvo su primera reunión. La medida fue ratificada por el congreso tres meses después a través de la Ley Nacional número 13.684 del 21 de junio del 2018 y reglamentada por decreto presidencial. El nacimiento de este comité marca la federalización de la respuesta en frontera coordinada por el ejecutivo nacional y la participación de diversos ministerios e incluyendo con el tiempo diversos actores públicos y sociedad civil en una gran y compleja estructura de coordinación. El Profesor Lelio Marmora alerta en uno de sus trabajos sobre la importancia de crear políticas públicas de inclusión desde los estados receptores de población migrante a fin de generar espacios a los conflictos sociales (Marmora, 2003, p 28) . Al CFAE se le asigna una tarea de planificación y coordinación

⁷ Información extraída del portar del Diario El País, Uruguay, disponible en : [Brasil desbordado por el éxodo - Noticias de Uruguay y el mundo actualizadas - EL PAÍS Uruguay \(elpais.com.uy\)](http://www.elpais.com.uy)

⁸ Michel Temer fue presidente de la República Federativa del Brasil desde el 31 de agosto del 2016 al 31 de diciembre de 2018.

estableciendo los lineamientos y acciones. Una coordinación operativa luego es la encargada de ejecutar las decisiones del CFAE en frontera.

Marco normativo de la Operación Acogida

Brasil contaba antes de la crisis de desplazados de Venezuela con leyes de reconocimiento de la condición de refugiado y una ley migratoria moderna lo que generó un marco normativo al programa de regularización de las personas venezolanas que manifiestan residir en el país. Brasil forma parte de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 de Naciones Unidas y posterior Protocolo de 1967 como así también la Declaración de Cartagena de 1984, un acuerdo regional para la protección de solicitantes de asilo y refugiados en América Latina⁹. Por su parte Brasil forma parte de la Organización Internacional para las Migraciones y adhirió en 2018 al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular¹⁰.

La ley 13.684 describe la importancia de responder con una política pública integral a los flujos migrantes en situación de vulnerabilidad provocado por crisis humanitarias. La ley toma como marco dos leyes anteriores muy importantes en la temática: Ley N° 13.445 del 24 de mayo del 2017 la cual establece los derechos y deberes del migrante, visitante y refugiado en general y la condición de igualdad entre migrantes y nacionales en territorio brasileño. Por otra parte, la Ley N° 9.474 del 22 de julio de 1997 la cual regula la aplicación del Estatuto del Refugiado en el país. La ley que da nacimiento al CFAE no hace referencia a una nacionalidad determinada beneficiaria de esta política pública por lo que genera un marco legal para esta crisis y otras que Brasil deba afrontar en futuro. Jurgen Habermas relaciona las obligaciones morales entre los estados con la interconexión sistémica a través de una sociedad cada vez más interdependiente¹¹. La creación de esta ley con una gran responsabilidad en materia de derechos humanos y respondiendo a largo plazo y no a la coyuntura, da cuenta de ello. La interdependencia de los estados, sobretodo limítrofes, crece y las fronteras ya no son obstáculos. Brasil crea así un sistema normativo basado en derechos humanos y velando por la dignidad de

⁹ El Estatuto de Refugiados adoptado en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Fue aprobado por gran parte de los países parte de Naciones Unidas luego de vivir el mundo el desplazamiento masivo de personas por la Segunda Guerra Mundial. Entre los principios más importantes del Estatuto, figura el principio de no devolución al país de origen de donde el solicitante de asilo proviene.

La Declaración de Cartagena amplía los criterios sobre los cuales pueden ser consideradas las personas solicitantes de asilo y de refugio establecidos en la Convención de 1951. Así, la Declaración define como refugiados a todas aquellas personas que sientan amenaza contra su vida, su seguridad o su libertad, debido a casos de violencia generalizada, conflictos internos, violaciones masivas de derechos humanos u otras circunstancias que hayan causado disturbios del orden público.

¹⁰ En Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y regular fue firmado en diciembre de 2018 en Marruecos promovido Naciones Unidas el cual busca mejorar la gobernanza de las migraciones. EL mismo fue firmado por 164 países.

las personas migrantes vulnerables que dará marco a la respuesta a esta crisis en frontera y otras que vendrán, “*invertir al derecho con una carga moral*” en palabras de Habermas (Habermas 2010, p. 22).

Cuadro resumen del marco normativo de la Operación Acogida

Año	Número y nombre de la ley	Contenido
1988	<i>Constitución Federal</i>	garantías de derechos a nacionales y extranjeros residentes en el país (salud, educación, trabajo, etc).
1997	<i>Ley de Refugio 9.474</i>	Reglamentación e implementación del Estatuto de Refugiados en Brasil
2017	<i>Ley de Migraciones 13.445</i>	Disposición sobre derechos y deberes de las personas migrantes. Establece condiciones de igualdad entre población nacional y extranjera.
2018	<i>Ley Asistencia Humanitaria Migrantes 13.684</i>	Establece medidas de asistencia en emergencia para personas provenientes de crisis humanitaria Crea el Comité Federal de Asistencia en Emergencias

Fuente: Confección propia

El Comité Federal de Asistencia de Emergencia (CFAE), está coordinado desde sus inicios en febrero de 2018 por la Casa Civil de Presidencia de la Nación y compuesto por la Secretaría de Gobierno y Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia y los ministerios nacionales de Justicia y Seguridad Pública, Defensa, Relaciones Exteriores, Economía, Educación, Ciudadanía, Salud, Desarrollo Regional, Mujer, Familia y Derechos Humanos y Trabajo. Además de los 12 ministerios y la Presidencia, en la logística y operación del programa, participan las fuerzas armadas brasileñas y organizaciones de la sociedad civil, especialistas y agencias de naciones unidas. Resulta muy interesante la coordinación de tan grande estructura de ministerios y áreas de trabajo tan distintas y respondiendo a intereses diversos. En el transcurso de los siguientes párrafos, se irán describiendo la funcionalidad de esta con sus problemas y éxitos.

Julio Croci
De la asistencia humanitaria al desarrollo de capacidades
Integración de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Brasil

Cuadro sobre la composición de la coordinación y operación de la Operación Acogida



Fuente: RELATÓRIO SEMESTRAL enero a junio de 2021 Comitê Federal de Assistência Emergencial CFAE)

El CFAE comienza a funcionar como se indicó anteriormente en febrero de 2018 y diseña una compleja política de recepción y asistencia humanitaria, atención de salud, vacunación, regularización y posterior opción de colaboración en el proceso de integración destinada a población migrante y refugiada que ingresa a Brasil a través de la frontera con Venezuela. Esta política pública integral fue bautizada como Operación Acogida (en adelante OA). Durante el desarrollo del trabajo se analizará si este programa nace por la necesidad de dar orden en frontera frente a los reclamos de los gobiernos locales y el estado de Roraima o si también responde a una política pública comprometida en la tutela de derechos y garantías para la población migrante y refugiada por parte de Brasil.

Cada ministerio aporta su experiencia en el tema desde diferentes enfoques:

- **Presidencia de la Nación, Casa Civil.** Coordina toda la Operación Acogida.
- **Ministerio de Justicia.** Lleva adelante el control y la regularización migratoria, por medio de la Policía Federal, así como el análisis de las solicitudes de asilo, a través del Comisión Nacional de Refugio.

Julio Croci
De la asistencia humanitaria al desarrollo de capacidades
Integración de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Brasil

- **Ministerio de Educación.** Lleva adelante actividades educativas y articulación con centros de formación para promover la inserción escolar de niñas, niños y adolescentes migrantes y la convalidación de títulos para profesionales. Coordinan talleres de apoyo escolar y enseñanza del portugués en los albergues de Pacaraima, Boa Vista y manaos.
- **Ministerio de Defensa.** Coordina la operatividad de la OA a través de las fuerzas armadas, ofreciendo soporte logístico y más de 4 mil efectivos.
- **Ministerio de Economía.** Lleva adelante políticas de promoción de la inclusión y acceso al mercado laboral de las personas beneficiarias de la OA.
- **Ministerio de Ciudadanía.** Lleva adelante la compleja tarea de coordinar y gestionar los albergues en frontera además de coordinar el programa de Interiorización, la herramienta mas importante de la OA en cuanto integración.
- **Ministerio de Salud.** Responsable de políticas de promoción de la salud, control de brotes y epidemias y vacunación.
- **Ministerio de la Mujer, familia y Derechos Humanos.** Colabora con políticas a fin de garantizar la protección de las familias y los niños, y de los Derechos Humanos de las personas refugiadas y migrantes.
- **Ministerio de Relaciones Exteriores.** Coordina la participación de Brasil en foros regionales sobre la temática como el Proceso de Quito y coordina la relación con las agencias internacionales de Naciones Unidas y ONGs involucradas en la OA como así también con países donantes.

Es de resaltar la importancia que tiene este comité federal ya que, al estar integrado por varios ministerios, aporta una visión plural e integral para la respuesta a la situación de personas refugiadas y migrantes. Claro está que, al ser un espacio de coordinación con gran cantidad de actores, los procesos de decisión no son fáciles ni ágiles. Socorro Tabosa quien trabajó en la Casa Civil de Presidencia de Brasil, recordó en la entrevista para este trabajo como se tornaba dificultoso en algunas oportunidades tomar decisiones y más aún generar cambios. También reflejó como el cambio de gobierno (cambio del presidente Temer al presidente Bolsonaro) generó un tiempo de cierto letargo de las decisiones del comité al cambiar todas las autoridades

de los ministerios. Así y todo, subrayó la importancia de este comité siendo la pluralidad de ministerios la clave para que la OA cuente con una oferta completa en diferentes campos de atención para las personas beneficiarias.

Composición de la migración venezolana en Brasil

La migración venezolana en Brasil y en el resto de los países del continente americano creció considerablemente a partir de 2015. Diversos han sido los perfiles de las personas que migraron durante estos años. El perfil de las personas que comenzaron el ciclo contaba en su mayoría con recursos económicos para afrontar el viaje terrestre o aéreo, contaban con estudios universitarios o técnicos y los motivos de la migración fueron por la inseguridad que ya se vivía en el país, mayor estabilidad económica y en algunos casos empresarios en busca de protección de la inversión privada. También comenzaron a salir de Venezuela personas en busca de protección internacional ya que su vida peligraba en Venezuela perseguidas por el propio gobierno o grupos armados. Hacia el segundo semestre de 2017, el número de personas que salen de Venezuela comienza a incrementarse considerablemente debido a la agudización de la crisis, la pérdida de valor de la moneda local, la falta de alimentos y medicamentos. En esta etapa la migración es más heterogénea donde al perfil antes descrito se suman personas sin recursos que en la urgencia de sobrevivir, salieron del país caminando con pocas pertenencias en busca de un destino desconocido. Brasil al ser país fronterizo, recibió mucha migración denominada “caminantes”, individuos y familias sin recursos para afrontar el costo de un viaje, pero con la convicción de irse de Venezuela afrontando el largo camino a la frontera a pie.

En cuanto a edades, las personas que llegan de Venezuela y solicitan residencia en Brasil son mayoritariamente en edad económicamente activa. Según un estudio de la OIM y el Migration Policy Institute (2021, p. 9), el 60 por ciento de las personas migrantes en Brasil y países de Sudamérica son menores a 35 años. La mayoría de estas personas migrantes son hombres (56,3 por ciento) y un 43,7 por ciento mujeres. El estudio también refleja que un 68 por ciento de las personas encuestadas tiene hijos¹².

Entre estos grupos de personas venezolanas y en menor medida migrantes de otras nacionalidades que vivían en Venezuela, comenzaron a llegar a Brasil población indígena del Amazonas venezolano dada la cercanía de la frontera. El grupo más comúnmente observado entre los flujos migratorios es la población Warao. Los Warao habitan en oriente venezolano, puntualmente en el estado Delta Amaduro. Se caracterizan por vivir en comunidades pequeñas de 10-15 familias coordinados por un cacique. La pesca es su actividad más importante y se caracterizan por contar con una basta elaboración artesanal de elementos de uso diario y decoración a

base de fibras de plantas autóctonas¹³. Estos pueblos debido a la explotación no controlada de recursos mineros en el Amazona venezolano, se vieron obligados a irse de sus hogares ancestrales hacia territorio brasileño en busca de resolver necesidades básicas, que incluían demandas de refugio inmediato y seguro, atención de la salud, seguridad alimentaria y apoyo a la generación de ingresos (ACNUR 2022, p.9). En el marco de este estudio se prestó especial atención a las políticas públicas de la Operación Acogida hacia estas personas migrantes venezolanas de origen indígena ya que las mismas en su gran mayoría no hablan español ni portugués y cuentan con un nivel de vulnerabilidad alto debido a problemas de salud y de nutrición. Su cultura de vida comunitaria también es un factor a tener en cuenta frente a procesos de integración que propone la política pública brasileña.

Regularización migratoria y solicitud de asilo en Brasil

Junto con Argentina y Uruguay, Brasil ofrece a la población venezolana la posibilidad de recurrir al trámite de regularización migratoria o si la persona considera que su situación lo amerita, realizar la solicitud de refugio. Ambas opciones son de libre elección por parte de la persona venezolana que requiere regularizar su situación. Bajo la ley 13.445 del 2017, Brasil ofrece la regularización migratoria a las personas extranjeras con ciertos criterios a cumplir entre los que se encuentran el ingreso a territorio brasileño por paso habilitado. Esta ley ya preveía la regularización por situaciones de crisis humanitaria además de la garantía de la reunificación familiar para aquellas personas que estén ya regularizadas en territorio brasileño y deseen reagruparse con su familia cercana (ver ley en anexo). Por otra parte, Brasil a través de diversas ordenanzas fue tomando medidas ad hoc para población venezolana ya que, por la situación de Venezuela, gran parte de la población que llega a Brasil no cuenta con pasaporte actualizado, por lo que se realizó una excepción y se reconocen pasaportes hasta 5 años de vencimiento como validos para iniciar el trámite migratorio.

Brasil además de la regularización migratoria, garantiza el derecho a la solicitud de asilo amparado en la Convención de 1951 de Naciones Unidas sobre Refugio y su Protocolo de 1967¹⁴ a los cuales Brasil adhiere y contempla en el marco de su ley número 9.474 del 22 de julio de 1997. Las personas que consideren que su vida corría peligro en Venezuela y por ello no puede regresar, puede solicitar asilo y la Comisión Nacional de Refugiados de Brasil (CONARE) determinará si concede o no el estatus de refugio. Durante el tiempo que tome la decisión de la CONARE, la persona accede a un permiso de residencia temporal el cual le permite

¹³ Información extraída del portal del **Sistema de Información sobre las Culturas de los Pueblos Indígenas de Venezuela (SICIV)**, disponible en: <http://www.enlaceindigenas.gob.ve/>

¹⁴ Información extraída del portal de **ACNUR**, disponible en : www.acnur.org/la-convencion-de-1951.html

acceder a la atención sanitaria, educación y poder trabajar en forma regular. Durante el proceso de elegibilidad y si su solicitud es reconocida, el estado brasileño entre los compromisos más importantes que asume es el principio de no devolución al país de origen, en este caso Venezuela. La persona solicitante de asilo o refugiada reconocida no puede ser deportada ni extraditada.

El Ministerio de Ciudadanía de Brasil, indicó en julio 2022 en el marco de la Plenaria del Capítulo de Brasilia del Proceso de Quito¹⁵, que, desde junio 2017 a junio 2022, el gobierno de Brasil otorgó 320.755 residencias migratorias mientras que 92.942 personas solicitaron asilo y fueron respondidas satisfactoriamente con el reconocimiento de refugiada/o 51.599 personas (las restantes fueron denegadas o están aún en proceso de análisis).

¿Qué información previa hay sobre la Operación Acogida?

Analizar la política pública llevada adelante por Brasil denominada “Operación Acogida” orientada a población migrante y refugiada, tiene como objetivo aportar información ya que aún se carece de material de análisis crítico de la misma. Poco se sabe sobre los procesos de la Operación Acogida y como se articulan en su funcionamiento. De hecho, no hay material publicado que haga referencia a los mecanismos, procesos y procedimientos que sustentan dicha operación. Tampoco se han identificado investigaciones previas o trabajos académicos que contengan profuso material de referencia. A priori, no se tiene una línea de base oficial y publicada sobre resultados analíticos y compendiados de dicha operación.



Logo institucional de la Operación Acogida en portugués

¹⁵ El Proceso de Quito es un espacio técnico intergubernamental formado por 14 estados receptores de personas refugiadas y migrantes venezolanas nacido en Quito, Ecuador en 2018. Mas información en www.procesodequito.org

Julio Croci
De la asistencia humanitaria al desarrollo de capacidades
Integración de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Brasil

En esta misma línea, Joaquin, un migrante venezolano entrevistado en el centro de atención en Pacaraima, indicó que cuentan con poca información en Venezuela sobre todos los servicios y beneficios que ofrece la OA. Joaquin se enteró de la posibilidad de ir a Brasil y regularizar su permanencia a través de un primo que llegó anteriormente. La posibilidad de utilizar la aplicación de WhatsApp en sus teléfonos móviles en forma casi gratuita (solo debe tener conexión a internet), les permite a las personas migrantes compartir información en forma instantánea y estar comunicados en red.

El presente trabajo se enfocará en el análisis de información de los boletines del propio gobierno de Brasil, de las agencias de naciones unidas intervinientes, de artículos periodísticos de Brasil e internacionales además de una serie de entrevistas a diferentes actores y beneficiarios. Por otra parte, se realizó una visita de campo a las ciudades de Pacaraima y Boa Vista en el estado de Roraima en junio de 2022 a fin de conocer de cerca los centros de atención, albergues y comedores.

Capítulo 2

Marco teórico

En este punto se intenta destacar los autores y sus ideas las que guiaron y componen el marco teórico de la investigación sobre la Operación Acogida en Brasil destinada a dar respuesta a las necesidades de las personas migrantes y refugiadas venezolanas. La movilidad de personas venezolanas se establece como flujos migratorios mixtos compuestos por personas migrantes que salen de Venezuela por cuestiones económicas, educativas, de salud, en busca de un pasar mejor y aquellos que necesitan algún tipo de protección internacional debido a que las garantías del país de origen no puede brindarlas. Juan Carlos Murillo, actual director regional por América del Sur de ACNUR indica *“En la mayoría de los casos, los movimientos migratorios mixtos obedecen a presiones socioeconómicas ligadas a la pobreza, el desempleo y la exclusión social. No obstante, en algunos casos esos movimientos migratorios están ligados a la persecución, los conflictos armados y las violaciones de derechos humanos”*.¹⁶ Personas migrantes y refugiadas son dos condiciones distintas pero complementarias en casos como el flujo venezolano, donde millones de personas salieron de su país por diferentes razones que obedecen a una migración y/o también a necesidad de protección internacional.

Amartya Sen habla en el desarrollo de su teoría sobre el “Enfoque de Capacidades” de la importancia de la libertad como *“los procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión como las oportunidades reales que tienen los individuos, dadas sus circunstancias personales y sociales”* y sobre la falta de dicha libertad lo relaciona con *“las insuficientes oportunidades que tienen algunas personas para conseguir lo que mínimamente les gustaría conseguir”* (Sen,1999). Al hablar de desarrollo, Sen ubica a la libertad como elemento principal y lo relaciona directamente con la expansión de capacidades buscando *“desarrollar un tipo de vida que valoran y que tienen razones para valorar”* (Sen,1999).

Sen aporta conceptos centrales en su teoría del enfoque de capacidades que serán de gran utilidad para el análisis de la OA. Los mismos el autor los denomina capacidades, funcionamientos y agencia. Las capacidades son entendidas por Sen como las oportunidades concretas que los individuos tienen para lograr los funcionamientos entendiendo estos como aquello que las personas pueden valores ser o hacer (Sen,1999, p.75). La agencia por último es la capacidad para concretar los objetivos, sueños, deseos que una persona valora y tiene razones para valorar. La agencia sería según palabras de Amartya Sen, una persona *“que actúa y produce cambios”* (Sen,1999, p.19). El autor agrega que las capacidades pueden ser mayores a través de la

¹⁶ **Murillo Juan Carlos** (2007), Presentación del ACNUR en Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes Washington D.C. Información disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/4785.pdf>

generación de políticas públicas y es justamente en este punto donde se focalizará el análisis de la Operación Acogida llevada adelante en Brasil. El gobierno federal de Brasil lleva adelante un plan de acción desde 2018 tendiente a recibir a la población venezolana en la frontera con dicho país. La coordinación de la Operación está a cargo del Comité Federal de Asistencia en Emergencia compuesto por diversos ministerios nacionales, representantes de gobiernos locales y el ejército brasileño con el apoyo de agencias de Naciones Unidas.

La investigación analiza si las diferentes acciones llevadas adelante en las ciudades de Pacaraima y Boa Vista, estado de Pacaraima en la frontera entre Brasil y Venezuela genera las oportunidades necesarias para que personas migrantes y refugiadas venezolanas puedan encontrar en suelo brasileño las condiciones para el desarrollo de sus capacidades y disfrutar de una vida (una nueva vida en este caso en suelo extranjero) que valoran y que ya no pueden desarrollar en su país de origen.

Por su parte Habermas en su trabajo denominado *El concepto de la dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*, resalta que: “*Por un lado, los derechos humanos pueden adquirir la calidad de derechos exigibles únicamente en el interior de una comunidad política particular, esto es, en el interior del estado-nación; pero, por otro, los derechos humanos están conectados con una demanda universal de validez que desborda toda frontera nacional*”.¹⁷ Resulta muy interesante esta mirada sobre la internacionalización de los derechos humanos. El estudio busca aportar información de la Operación Acogida en Brasil analizando si en la práctica busca dar una respuesta integral a la población de un país fronterizo el cual sufre por diferentes razones situaciones de vulnerabilidad de derechos o solo el programa obedece a solucionar la situación de conflictividad y sobrepoblación que existía en las ciudades fronterizas en 2018.

El estudio propuesto toma como guía también una de las preguntas del investigados Jorge Enrique Vega quien frente a un mundo globalizado que margina y excluye se cuestiona: “*¿existe algún espacio para la esperanza de los excluidos que no se construya sobre nuevas exclusiones?*” (Habermas,2010, p.34). A través de diferentes artículos periodísticos e informes de organizaciones de Naciones Unidas, la política pública a ser analizada se presenta como una innovadora respuesta a la crisis migratoria de personas venezolanas a diferencia de gran parte de los estados de Latinoamérica y el Caribe los cuales piden visa para ingresar a las personas venezolanas y expulsan a los migrantes irregulares. Brasil, por el contrario, ofrece no solo la regularización migratoria u otorgamiento de la condición de asilo, sino un programa robusto de integración socio económica y cultural.

Fernando Calderón alerta sobre la composición cada vez más complejas de las crisis por diferentes factores y por ende el nacimiento de nuevas demandas a nivel local, nacional y regional. Indica el autor la necesidad de “la búsqueda de perspectivas que trascienden las respuestas instrumentales, institucionales y económicas de los problemas vigentes” (Castels y Himanen, 2016, p.266). Latinoamérica y el Caribe viven a partir de la situación de Venezuela, una crisis de personas migrantes y refugiadas nunca vista, por lo que analizar un programa de gobierno que se presenta como innovador al dar respuesta a miles de venezolanos/as que ingresan a Brasil en busca de una vida mejor, aportará información sobre esta experiencia. La investigación analizará, según el postulado de Calderón, si el programa fortalece al corto plazo la capacidad de gente, en este caso personas migrantes venezolanas, de alcanzar sus metas de autonomía y dignidad.

Una de las voces más respetadas en el continente en materia migratoria, el profesor Lelio Marmora, anuncia en diversos trabajos, pero en especial en su libro “*Las Políticas de Migraciones Internacionales*” sobre el alarmismo con el que se suele tratar el tema migratorio y señala que el verdadero peligro de las migraciones, si no tienen políticas públicas de inclusión, se conviertan en un conflicto social (Marmora, 2003, p.123). Muy interesante resulta aplicar esta mirada al análisis de la Operación Acogida ya que previo al desarrollo de este programa existía un gran conflicto de sobrepoblación en las ciudades fronterizas de Pacaraima y Boavista debido a la llegada masiva de personas migrantes y refugiadas venezolanas las cuales se quedaban viviendo en campamentos improvisados en el espacio público de estas ciudades generando enfrentamientos continuos con la población local¹⁸. Marmora indica que en los últimos 20 años la región ha cambiado el paradigma de la mirada “securitista” hacia las migraciones ligada a las últimas dictaduras militares, a una con más énfasis en los derechos humanos de las personas migrantes y la promoción de la movilidad humana.

La investigación toma como referencia de análisis también los Objetivos de Desarrollo Sostenible lo cuales están basados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas en 2015. Dicho plan propone ser “*plan compartido para la paz y la prosperidad de las personas y el planeta, ahora y en el futuro.*” Este plan establece los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible

¹⁸ Información extraída del portal de la BBC Noticias, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45240028>

Julio Croci
De la asistencia humanitaria al desarrollo de capacidades
Integración de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Brasil

ODS), los cuales son “*un llamado urgente a la acción de todos los países, desarrollados y en desarrollo,*” (“The 17 Goals”) en una asociación mundial para alcanzar el bien común de manera trascendental y sólida¹⁹.

Cuadro con los 17 objetivos del desarrollo Sostenible impulsado por Naciones Unidas.



Fuente: Naciones Unidas, disponible en: www.un.org

Las migraciones están contempladas en este plan. Dentro del ODS 10, Reducir la desigualdad, se encuentra la meta 10.7 que indica: “*Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.*”

La investigación intenta responder si la Operación Acogida responde a este cambio de paradigma y ofrece condiciones desde el estado para que se respeten los derechos de las personas migrantes y logren desarrollar sus capacidades a través de oportunidades de integración. Interesante será analizar cómo se gestó la Operación Acogida y el rol central que ocupa el ejército brasileño. Políticas de recepción e integración de personas migrantes y refugiadas han estado más ligadas a gobiernos de centro izquierda y por el contrario, desde 2019 al corte del estudio, Brasil cuenta con un gobierno de marcado pensamiento nacionalista. Las fuerzas armadas en la región cumplen un rol de seguridad en frontera más que de recepción e integración de migrantes. Este particular rol de las fuerzas armadas en Brasil y la continuidad de la OA a pesar de los cambios de gobierno, obedece a una lógica que escapa a gobiernos de turno y como indica Calderón, “*Brasil ha tenido una política*

¹⁹ Información extraída del portal de *United Nations*, “The 17 Goals.”, disponible en: <https://sdgs.un.org/goals>

exterior más de estado y no tanto de gobierno... es dable pensar que la política brasileña no sufrirá ningún gran revés por cambios coyunturales en la figura presidencial” (Calderón, 2012, p. 89).

Objetivos de la investigación

Objetivos generales

- A. Analizar la organización de la Operación Acogida, su funcionamiento y desarrollo.
- B. Aportar conocimiento sobre el alcance de los resultados de esta política pública en generar oportunidades reales de desarrollo humano para los y las beneficiarios/as tal cual indica su objetivo.

Objetivos específicos

A.1 Determinar el porcentaje de personas migrantes y refugiadas venezolanas que participan de la operación con respecto al total a fin de conocer su adhesión por parte de las personas venezolanas que llegan a Brasil.

A.2 Analizar el proceso de recepción, protección y finalmente integración en el marco de la Operación Acogida.

A.1 Conocer el grado de participación y compromiso de la sociedad de acogida.

B.1 Analizar los resultados alcanzados con las familias beneficiarias de la Operación Acogida en materia de integración y desarrollo de sus capacidades.

B.2 Atento al número importante de personas migrantes y refugiadas venezolanas de origen indígena en Brasil, analizar si la Operación Acogida tiene líneas de acción especiales de acción para esta población.

B.3 Contrastar los objetivos del proyecto con el resultado alcanzado en los casos analizados.

Preguntas de guía para la investigación

- Teniendo en cuenta que la Operación Acogida no solo propone ofrecer ayuda humanitaria, sino que busca garantizar la inclusión socioeconómica de las personas migrantes y refugiadas venezolanas:

¿Genera la operación las condiciones socio económicas y culturales para el desarrollo de las capacidades de los y las migrantes dentro de las posibilidades del país receptor?

- Atento al número importante de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Brasil de origen indígena, mujeres y menores no acompañados, ¿la Operación Acogida tiene líneas de acción específicas para estas poblaciones?

- Pensando en la sustentabilidad en el tiempo de la Operación Acogida:

- ¿Existe una articulación entre las autoridades federales y locales?

- ¿La operación Acogida sirve como modelo de recepción e integración de personas migrantes y refugiadas?

Variables, dimensiones e indicadores.

En cuanto a las variables del estudio, las mismas serán elegidas en relación con los objetivos centrales de análisis de la Operación Acogida. Las variables elegidas son de carácter compuestas ya que su comportamiento está sujeto a dos o más dimensiones e indicadores. Las variables serán 2:

- **Creación programa Operación Acogida**
- **Implementación del programa en las ciudades Pacaraima y Boa Vista e impacto en la población migrante y refugiada de la Operación Acogida.**

Dimensiones e indicadores

Las dimensiones de estudio para analizar las variables serán las diferentes etapas de las dos variables elegidas que abarcan todo el proceso de la Operación Acogida. Al momento de proponer los indicadores, se pensaron líneas de análisis concretas a fin de ser analizadas en el estudio de investigación relacionados con cada dimensión elegida. Los mismos son:

1- Variable: Creación del Programa Acogida

Dimensión 1:

- **Sustento legal del programa**

Esta dimensión se relaciona al marco legal que sustenta la Operación Acogida.

Indicadores:

- Leyes o decretos nacionales y/o distritales que le den sustento legal a la Operación Acogida
- Disposiciones administrativas especiales para población venezolana

- **Dimensión 2:**

- **Actores intervinientes**

Dicha dimensión enmarca los actores intervinientes en la Operación Acogida

Indicadores:

- Cantidad de Ministerios nacionales involucrados
- Grado participación gobiernos locales
- Participación de actores de la sociedad civil y cooperación internacional

2. Variable: Implementación del Programa

Dimensión 1:

- **Proceso de regularización de la condición jurídica de la persona migrante o refugiada.**

Se entiende como proceso de regularización las leyes, disposiciones o decretos del estado Brasileño para facilitar la regularización de personas migrantes o refugiadas venezolanas que llegan a Brasil y la efectiva implementación.

Indicadores:

- Legislación especial o decreto para regularización de población venezolana
- Porcentaje de personas regularizadas frente al total de población venezolana en Brasil.

Dimensión 2:

- **Atención psico social, sanitaria y alojamiento temporal en frontera**

Esta dimensión busca enmarcar el análisis de los primeros servicios que brinda el estado de Brasil a las personas migrantes venezolanas en las localidades de Roraima, Boa Vista y Pacaraima.

Indicadores:

- Número de personas atendidas en puestos de frontera y servicios a los que accede
- Servicios que presta el estado Brasileño en frontera

Dimensión 3:

- **Proceso de relocalización de la persona migrante**

Esta dimensión se relaciona al proceso de búsqueda y concreción de una ciudad en el estado de Brasil que acoge a la persona migrantes (y familia si está acompañada) luego de recibir las atenciones primarias en frontera.

Indicadores:

- Cantidad de municipios que participan del programa acogida
- Cantidad de beneficiarios relocalizados en municipios de Brasil

Julio Croci
De la asistencia humanitaria al desarrollo de capacidades
Integración de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Brasil

Cuadro de variables, dimensiones e indicadores

Variable	Dimensión	Indicadores
Creación programa Operación Acogida	- Sustento legal del programa	- Leyes o decretos nacionales y/o distritales que le den sustento legal a la Operación Acogida
	- Actores intervinientes	- Disposiciones administrativas especiales para población venezolana - Cantidad de Ministerios nacionales involucrados - Cantidad y grado participación gobiernos locales - Participación de actores de la sociedad civil y cooperación internacional
- Implementación del programa en las ciudades de Roraima, Pacaraima y Boa Vista e impacto en la población migrante y refugiada de la Operación Acogida	Proceso de regularización de la condición jurídica de la persona migrante o refugiada <i>Atención psico social, sanitaria y alojamiento temporal en frontera</i> <i>Proceso de relocalización de la persona migrante</i>	- Legislación especial o decreto para regularización de población venezolana - Porcentaje de personas regularizadas frente al total de población venezolana en Brasil - Servicios que presta el estado Brasileño en frontera - Número de personas atendidas en puestos de frontera y servicios a los que accede - Cantidad de municipios que participan del programa acogida - Cantidad de beneficiarios relocalizados en municipios de Brasil

Estrategias y técnicas metodológicas

La tesis se base en una investigación de carácter descriptiva sobre la política pública llevada adelante por el Gobierno de la República Federativa de Brasil denominada Operación Acogida y explicativa, ya que busca analizar si realmente genera las condiciones para el desarrollo de capacidades de las personas venezolanas en territorio brasileño. La investigación utilizará el método cualitativo ya que buscará analizar en profundidad los diferentes componentes de la Operación Acogida en un contexto específico como es la salida masiva de personas migrantes y refugiadas de Venezuela en toda la región de Latinoamérica y en Caribe, en especial hacia países fronterizos como el caso de Brasil. El estudio intentará analizar el desarrollo de la política pública y el método cualitativo es la mejor opción ya que busca analizar la incidencia de un suceso en varias dimensiones, analizando la significación que le dan al mismo los diferentes actores intervinientes.

La Operación Acogida es la respuesta integral que desde 2018 ofrece el gobierno de Brasil frente a la llegada masiva de personas migrantes y refugiadas venezolanas a las ciudades fronterizas brasileñas de Boa Vista y Pacaraima en el estado de Roraima. Cuenta con 3 líneas de acción principales: regularización migratoria y reconocimiento de asilo, gestión fronteriza y relocalización voluntaria de las personas o familias venezolanas en ciudades de Brasil. Esta última línea busca promover la integración e inclusión socioeconómica de las personas migrantes venezolanas.

La operación está coordinada, como se indicó anteriormente por el poder ejecutivo nacional a través de una mesa de trabajo de la cual participan varios ministerios públicos además de una importante participación de las fuerzas armadas. También la Operación cuenta con el apoyo de las agencias de Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil. Dicho programa tiene como objetivo recibir, proteger e integrar a miles de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Brasil. Las autoridades federales proceden a la tramitación de la regularización migratoria o pedido de asilo en frontera y luego de un chequeo médico, completar el calendario de vacunación y conocer su perfil laboral, ofrecen a las personas migrantes y refugiadas venezolanas diversas ofertas laborales y posibilidades de residencia en más de 700 municipios de Brasil. El estudio analiza la Operación Acogida desde sus inicios en febrero 2018 hasta junio 2022 y se centra en las ciudades de Boa Vista y Pacaraima (estado Roraima). Se analiza en profundidad los procesos de recepción, protección e integración según los 3 ejes descriptos los cuales se desarrollan en estas dos ciudades elegidas.

La Operación Acogida también tiene como objetivo organizar la población venezolana que pasa la frontera hacia Brasil y se asienta en gran cantidad en el estado de Roraima. Como se indicó anteriormente en la introducción, antes de la implementación de la Operación, varios conflictos se generaron a partir del descontento de la población local por la llegada masiva de personas que saturaban los servicios públicos y ocupaban con acampes los espacios públicos. El estudio busca analizar entre sus objetivos si la Operación

Acogida realmente es una política pública que genera oportunidades para el desarrollo de las capacidades de las personas migrantes venezolanas según la teoría de Amartya Sen o si respondió más como respuesta a la presión de los gobiernos locales y provincial fronterizos con Venezuela frente al colapso de los servicios públicos desde 2017 ante el crecimiento exponencial de los flujos de migrantes venezolanos.

Se ha elegido la Operación Acogida por ser una política pública innovadora en la región a través de una respuesta integral a la situación actuales de más de trescientos mil personas migrantes y refugiadas venezolanas que llegaron a Brasil²⁰ huyendo de su país por la crisis social, política, sanitaria y alimenticia. Además de garantizar la regularización migratoria o el pedido de asilo, la OA ofrece protección a las personas migrantes y refugiadas venezolanas y aporta herramientas para los procesos de integración en el país.

Técnicas de recolección de datos

Para alcanzar los objetivos del estudio, se desarrollaron diversas técnicas de recolección de datos cualitativos. Con el fin de comprender mejor el problema y contextualizar la Operación Acogida, se realizó una investigación bibliográfica y documental a través de los escasos trabajos de investigación y artículos sobre la Operación Acogida e información en sitios web gubernamentales y de agencias de las Naciones Unidas. El corpus de documentos a analizar consta de los siguientes documentos: informes sobre la Operación Acogida de agencias de Naciones Unidas como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otras. También se investigó en documentos realizados por el propio gobierno de Brasil sobre los avances de la operación. En dicha búsqueda se analizó las estructuras legales que sustentan la Operación, los anuncios del Gobierno de Brasil, de los gobiernos locales y los artículos e informes de las agencias de Naciones Unidas sobre el tema. También se analizó artículos periodísticos sobre el desarrollo de la Operación Acogida a fin de conocer las diferentes opiniones de la prensa sobre esta política pública. Los periódicos por analizar serán los de tirada masiva en Brasil como O Globo, Correio Braziliense y Dez Minutos de Manaus por ser cercano al estado de Roraima y contar ese estado con gran cantidad de personas venezolanas. También se analizarán periódicos de otros países. El periodo de investigación será de febrero 2018 a junio 2022.

La observación será otra técnica utilizada. Se realizó una visita de campo a Boa Vista, Pacaraima y Roraima entre el 28 y 30 junio de 2022. En la misma se llevó adelante una observación directa en forma presencial. Se observó el desarrollo de la operación en los puntos de primera atención cuando la persona migrante cruza la

²⁰ Información extraída del portal de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, disponible en : www.r4v.com

frontera, la situación de los albergues, los sistemas de entrevistas para conocer el perfil para luego buscar una ciudad de acogida y el sistema de atención sanitaria en estas dos ciudades.

Las notas de campo se centraron en describir la situación que se observa en cada punto de atención teniendo en cuenta los procedimientos que se llevan adelante para materializar (o no) en la realidad los beneficios de la Operación Acogida anunciados.

Además de las técnicas de análisis documental y observación, se llevó adelante una recolección empírica de datos a través de 12 entrevistas en profundidad (3 entrevistas a funcionarios públicos, 3 entrevistas a funcionarios de Naciones Unidas y 6 a beneficiarios) focalizadas con actores claves cuyos perfiles se detallan más adelante. Las mismas fueron de carácter semiestructuradas con el fin de orientar la entrevista a los detalles que se desean analizar con cada entrevistado, pero dejando un margen para comentarios de este. Dichas entrevistas se dirigieron a personas involucradas directamente con la Operación Acogida y la selección de las unidades de análisis fueron intencional por conveniencia, teniendo en cuenta el rol que ocupa cada uno en la Operación. Las mismas fueron presenciales aprovechando la visita de campo y virtuales en algunos casos, con los beneficiarios. (Ver anexo modelo entrevistas)

Los perfiles de los entrevistados fueron:

- *Funcionarios del Gobierno de Brasil involucrados en la Operación Acogida y personal del ejército brasileño*

En este grupo de personas se incluyeron a funcionarios públicos de la Cancillería de Brasil, Dirección Nacional de Migraciones, Ejército involucrados en la implementación del Programa Acogida. Se ha elegido un muestreo de 3 funcionarios públicos del Gobierno de Brasil representativos de las áreas involucradas con mayor nivel de participación. Estas son Casa Civil, Ejército y Ministerio de Relaciones Exteriores.

- *Funcionarios de agencias de Naciones Unidas que colaboran en el programa*

En este grupo se hace referencia especialmente a las agencias Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), agencias colideres de la respuesta regional para la situación de Venezuela de las Naciones Unidas. En este grupo se ha determinado un muestreo de 3 funcionarios de las agencias con mayor participación en terreno en el marco de la Operación Acogida: Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Fondo Mundial de la Infancia (UNICEF).

Julio Croci
De la asistencia humanitaria al desarrollo de capacidades
Integración de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Brasil

- *Beneficiarios de la Operación Acogida*

Personas migrantes y refugiadas venezolanas en Brasil beneficiadas por la Operación Acogida a fin de conocer su autopercepción sobre el resultado de dicho programa buscando analizar si las herramientas que brinda posibilitaron el desarrollo de sus capacidades e integrarse a la sociedad de acogida. En cuanto a beneficiarios se entrevistó una muestra de 6 beneficiarios que participaron del programa.

Capítulo 3

Operación Acogida, implementación en la urgencia con resultados a mediano y largo plazo.

Como se describió en el capítulo 1, la Operación Acogida nace en Brasil en un contexto de crisis en frontera, en especial en las ciudades de Pacaraima y Boa Vista, ambas en el estado de Roraima. Miles de personas que llevaban desde Venezuela, vivían en situación de calle, en improvisados campamentos ocasionando un colapso del sistema sanitario y de salud de estas pequeñas localidades.

El programa de protección e integración de la OA se basa en 3 grandes ejes:

- **Ordenamiento en Frontera:** atención primaria de salud, vacunación y regularizar su situación para los que deseen permanecer en Brasil a través del inicio de solicitud de regularización migratoria o pedido de asilo según cada caso.
- **Alojamiento:** albergue temporal, alimentación y abrigo
- **Interiorización:** Las personas beneficiarias del programa son entrevistadas y según su experiencia laboral o profesión son invitadas a reasentarse en diferentes municipios de Brasil los cuales necesitan mano de obra y profesionales.

Desde febrero de 2018, el Comité Federal de Asistencia de Emergencia tuvo que generar rápidamente respuestas de emergencia a fin de solucionar los problemas de alojamiento y servicios en Pacaraima y Boa Vista. El CFAE coordinó acciones con el ejército brasileño, luego de que las fuerzas armadas fueran involucradas en el tema por decreto presidencial, presente en ambas ciudades con destacamentos de frontera. El ejército brasileño cuenta con una larga experiencia en situaciones de emergencia debido al compromiso internacional del estado en misiones internacionales de paz. En poco tiempo se comenzó a trabajar en poner en condiciones terrenos de entrenamiento con los que contaba el ejército y se montaron carpas a fin de poder crear alojamientos, “abrigos” en portugués, para las personas venezolanas que vivían en la calle o improvisados campamentos.

En estos abrigos, que siguen funcionando en la actualidad, se les brinda a las personas refugiadas y migrantes un espacio seguro donde poder dormir, higienizarse y comer. Los abrigos fueron mejorando sus servicios y atención con el involucramiento del Alto Comisionado para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones, ambas agencias de naciones unidas. Con el tiempo se fueron incorporando sectores para población LGTBQ, madres lactantes y familias.

Las autoridades federales con el apoyo de los municipios fronterizos proceden a la tramitación de la regularización migratoria o pedido de asilo en frontera de las personas venezolanas y luego de un chequeo médico, completar el calendario de vacunación y conocer su perfil laboral, ofrecen a las personas interesadas

diversas ofertas laborales y posibilidades de residencia en más de 700 municipios de Brasil²¹. En los próximos párrafos se describirán con detalle los pasos que deben seguir los y las beneficiarios/as de la Operación Acogida.

En la ciudad de brasileña de Pacaraima, ciudad fronteriza con Venezuela, se encuentra un centro de recepción denominado Triage y otro de igual características en Boa Vista. Esta instalación es un centro de orientación donde las personas llegadas de Venezuela reciben información sobre el proceso de regularización migratoria, pedido de asilo, además de varios servicios como vacunación, asistencia a víctimas de trata, tráfico o violencia basada en género. También aquí la persona migrante puede optar por participar del programa Interiorización buscando ayuda para relocalizarse en un municipio de Brasil. En junio de 2022, mes de corte del presente estudio, se atendían alrededor de 300 personas diarias, pero en 2018-19 fueron más de 700. En este centro, las personas a diario reciben una charla informativa brindada por personal de OIM y ACNUR sobre las dos posibilidades que ofrece el estado brasileño en cuanto a solicitud de permanencia: solicitud de asilo y regularización migratoria. Esta característica es muy importante de resaltar desde la perspectiva del derecho humano ya que Brasil ofrece según las necesidades de protección de la persona interesada en permanecer en su territorio, la opción de solicitud de asilo o la regularización migratoria ordinaria. En promedio un 85 por ciento de las personas optan por la regularización migratoria mientras que el 15 por ciento restante, solicita asilo según información de la Dirección Nacional de Migraciones y la Comisión Nacional de Refugio brasileñas.

Una vez que la persona luego de la charla introductoria elige que tipo de regularización solicitará, se le asigna un color y número. Mientras espera a ser atendido por funcionarios de OIM y ACNUR los cuales lo asesorarán sobre la documentación necesaria e iniciarán el trámite, enfermeras/os se acercan con el fin de solicitar el certificado de vacunación. Si a la persona le faltan vacunas obligatorias del calendario de vacunación de Brasil, se los invita a recibirlas. Es importante resaltar que es obligatorio contar con las vacunas del calendario brasileño para seguir el trámite de regularización. Alrededor de 900 vacunas diarias se colocan en los centros de atención en Pacaraima y Boa Vista. Los centros de atención cuentan con el apoyo profesional en caso de detectarse víctimas de distintos tipos de violencia. Estos espacios son atendidos por profesionales capacitados en la detección de personas víctimas de algún tipo de violencia o de trata o tráfico de personas. En la visita realizada en junio de 2022 en el marco de la Plenaria del Proceso de Quito proceso del cual se hablará más adelante, se pudo apreciar la calidez de la atención del personal, espacios de entrevistas cuidando la privacidad de la persona entrevistada y si en caso de necesitar ayuda jurídica o de otra área del estado brasileño, el .

²¹ Información extraída del portal del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2022/1/61f30e1b4/brasil-acnur-y-el-ministerio-de-ciudadania-renuevan-su-alianza-en-favor.html>

personal cuenta con un mecanismo de derivación asistida para que la persona pueda encontrar pronta protección. También es de destacar los espacios de protección para menores no acompañados coordinados por la agencia de Naciones Unidas UNICEF. Allí los menores que viajan solos o necesitan alguna protección, son entrevistados por profesionales, buscando realizar alguna conexión con familiares tanto en Brasil como en Venezuela. Otro aspecto interesante de atención en los centros de recepción de Pacaraima y Boa Vista es la atención especial que llevan adelante a las poblaciones indígenas con información en su idioma, prácticas interculturales y personal de origen indígena que los recibe y guía.

Terminado lo tramites por todas las ventanillas de atención y encontrándose toda la documentación correcta, finaliza el proceso con la apertura de un trámite de regularización o solicitud de asilo y se le otorga un permiso temporal de permanencia hasta que se resuelva su caso. Según el comentario de María, una oficial de atención de la policía encargada de recibir tramites de regularización migratoria, *“más del 90 por ciento son resultados positivos ya que los controles realizados previamente buscan justamente acelerar el trámite y asegurarse que esté toda la documentación correcta”*. La persona venezolana que ingresa por la mañana a tramitar su estadía en Brasil finaliza a la tarde luego de unas 6-8 horas con un permiso temporal y si todo va correctamente, en dos meses aproximadamente deberá asistir a una oficina de la Dirección Nacional de Migraciones en la ciudad que haya indicado en el trámite que residirá a fin de retirar su documento de identidad de extranjero. Durante su estadía en el centro, la persona o familia que espera recibe le desayuno y el almuerzo en forma gratuita.

Programa de Interiorización: un paso más en el proceso de integración

La Operación Acogida, ofrece a las personas que comienzan el trámite de regularización migratoria o solicitud de asilo, colaboración con la elección de la ciudad brasileña en la cual van a residir. Para ello, el Gobierno de Brasil trabajó en la creación de una red de más de 700 municipios donde se centraliza información sobre oportunidades laborales, albergues, centros de formación, etc. disponibles en estas ciudades. La persona interesada en recibir colaboración sobre su nuevo destino puede contar ya con familia en una determinada ciudad y quiere reencontrarse con ellos o no cuenta con un destino claro. En ambos casos personal del gobierno y de la agencia de Naciones Unidas OIM, asesoran a la persona sobre las oportunidades que ofrecen las diferentes ciudades de Brasil, cuando existen ofertas laborales se las informan y colaboran para que estas personas pueden entrevistarse con el posible empleador.

Dentro de la Operación Acogida, el programa de Interiorización es un valor agregado en el proceso de integración de la persona migrante. El programa ofrece cuatro modalidades diferentes de interiorización:

1. INSTITUCIONAL

- Consiste en el traslado de beneficiarios desde albergues de emergencia en Roraima a albergues de interiorización, gestionados por autoridades o sociedad civil, en ciudades de destino seleccionadas. Por ello, también se le conoce como modalidad albergue-refugio. Las personas pueden permanecer hasta tres meses en estos albergues y son apoyadas con actividades para facilitar su inclusión socioeconómica en la ciudad de destino. La identificación de los beneficiarios se realiza de acuerdo con la disponibilidad de vacantes y los perfiles indicados por los albergues receptores, además de evaluación de los servicios públicos disponibles en la localidad, siempre atentos a las necesidades de protección de las personas albergadas.

2. REUNIFICACIÓN FAMILIAR

- Consiste en el desplazamiento para promover el reencuentro entre los beneficiarios y sus familias que ya residen regularmente en otra ciudad de Brasil y están dispuestas y en condiciones de ofrecer apoyo y vivienda.

3. ENCUENTRO SOCIAL

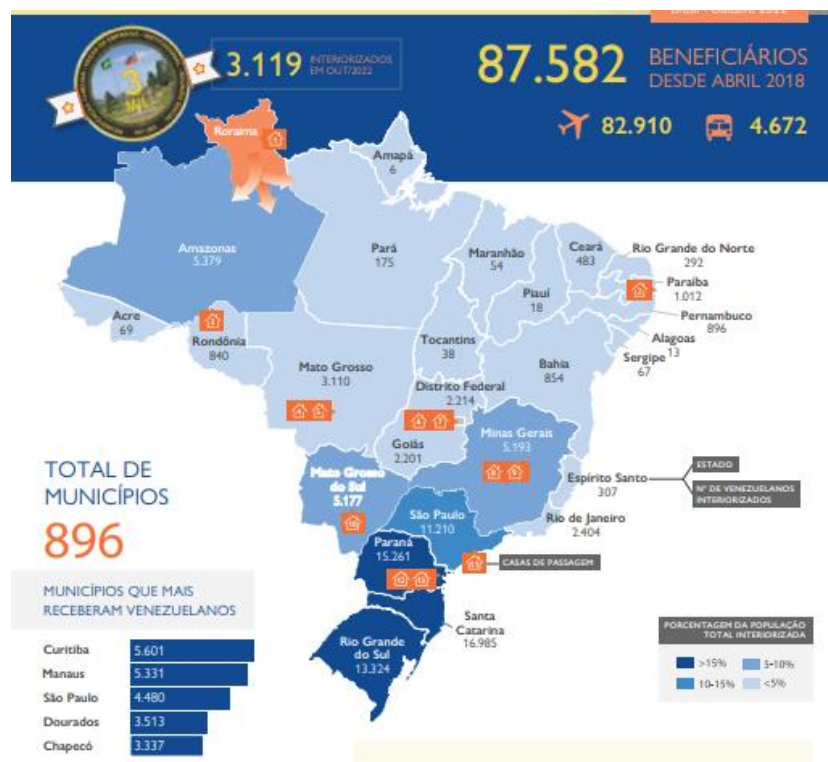
- Consiste en trasladar a los beneficiarios a unirse a personas con las que tengan un vínculo de amistad o afectividad, o a familiares cuyo vínculo no puede ser respaldado por documentación. La persona receptora debe ser mayor de 21 años y demostrar un ingreso mensual compatible, que permita su

sustento y el del anfitrión. Además, no puede recibir grupos familiares de más de 7 personas, salvo en los casos aprobados por la Subcomisión Federal de Interiorización.

4. VACANTE DE EMPLEO SEÑALIZADO

- Consiste en el desplazamiento de beneficiarios que recibieron señales de una oportunidad laboral en otras regiones de Brasil. Los beneficiarios podrán ser seleccionados a través de la intermediación laboral promovida por la Coordinación del Centro de Interiorización de la Operación Acogida, así como por empresas, organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones socias.

Cuadro informativo sobre los municipios y personas alcanzadas con el programa interiorización desde abril 2018 a junio 2022.



Fuente: *Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social de Brasil ([Painel Interiorização \(mds.gov.br\)](https://paineinteriorizacao.mds.gov.br))*

Además del asesoramiento sobre ciudades brasileñas a donde ir a residir, el gobierno a través de la fuerza aérea brasileña ofrece viajes a ciudades elegidas por un grupo importante de personas migrantes sea por la demanda laboral o porque cuentan con familiar allí. Las ciudades más elegidas como destino son San Pablo, Brasilia, Río de Janeiro y Porto Alegre. Vuelos chárteres se dirigen a estas ciudades llevando a los beneficiarios del programa en forma gratuita. También en casos donde los destinos son menos elegidos, OIM a través de un programa financia viajes por avión o autobús de larga distancia. En las entrevistas a los beneficiarios, una solicitante de asilo, Jeanelie, indicó que en un plazo de 20 días desde que cruzó la frontera, estaba en Río de Janeiro ya instalada y trabajando en un hotel gracias al programa de interiorización. En palabras de Jeanelie *“el programa de interiorización fue muy efectivo en conseguirnos una nueva ciudad para mí y mi familia. Solos no hubiésemos podido llegar siquiera a Río”*.

Durante el tiempo de espera de las personas que optaron por el programa Interiorización hacia su nuevo destino, la Operación ofrece estadía y comida en albergues dispuestos tanto en Pacaraima como Roraima

denominados “Abrigos”. Estos espacios de alojamiento ubicados en terrenos pertenecientes al ejército brasileño cuentan con una larga serie de servicios para las personas que residen por determinado tiempo allí como espacios de aseo, talleres de idioma portugués, juegos y talleres para niños, entrega de kits de higiene además de recibir 3 comidas diarias. Por otra parte, agencias de naciones unidas y ONGs organizan actividades de formación, conversatorios, apoyo psicosocial y charlas sobre prevención y salud. Una de las funcionarias entrevistadas, Socorro Tabosa, de Casa Civil de la Presidencia de la Nación que en 2018 formó parte del Comité coordinador de la Operación Acogida, reflejó la dificultad originaria de coordinar la atención y mantenimiento de los abrigos, pero con el tiempo y la ayuda de Naciones Unidas y ONGs, se llegó a organizar muy bien cada espacio. A junio 2022, residían en forma temporaria en estos albergues alrededor de 2.500 personas. Cabe destacar que si bien los albergues están muy bien organizados, higienizados y con actividades para diversas edades, son espacios precarios teniendo en cuenta las altas temperaturas del lugar y constantes lluvias. No son espacios cómodos para estadías de largo tiempo.

Imágenes de un albergue en la ciudad de Pacaraima, estado de Roraima, Brasil.



Fuente; fotos propias, visita de campo junio 2022.

Población indígena migrante

Como se mencionó anteriormente, producto de la explotación descontrolada de recursos naturales en el Amazonas venezolano, cientos de personas pertenecientes a comunidades indígenas, sobretudo de la etnia Warao, migraron hacia Brasil. Desde 2014, ACNUR calcula en unas cinco mil personas indígenas que migraron hacia Brasil (ACNUR, 2021, pag 23). La Operación Acogida reconoció a esta población con características sociales y culturales diversas al resto de las personas migrantes y solicitantes de asilo por lo que generó prácticas de atención interculturales, entre ellas, un abrigo especial en Pacaraima y otro en Boa Vista destinado a población indígena. Allí a través de consultas continuas con los beneficiarios, se crearon

espacios comunes como por ejemplo cocinas comunitarias a fin de que además de la comida que reciben a diario, pueden cocinarse platos típicos de su cultura. También se organizó una cooperativa entre las y los artesanas/os que viven en dichos albergues a fin de poder comercializar sus productos en diferentes instituciones de Brasil como museos y galerías. También se les provee la materia prima para la creación de estas artesanías.

Albergue Jarocoida, muestra a visitantes las artesanías que producen con la ayuda de la OA



Fuente: propia.

La población indígena es la que más permanece en los albergues ya que por su condición de vida en comunidad, las familias no recurren al sistema de Interiorización y permanecen en las ciudades fronterizas por largo tiempo deseando volver a su lugar de origen en algún momento. En la visita de campo realizada en junio 2022, se pudo apreciar como dichos albergues tomaron nombres en lengua indígena (Tuaranoko y Jarocoida) elegidos por los propios residentes cuando se abrieron estos espacios. También las normas de convivencia en el lugar, actividades e información están en lenguaje warao. Romario, un residente del albergue indígena de Boa Vista miembro del pueblo Warao entrevistado para este estudio, indicó que se sentían muy a gusto allí, aunque extrañaban su comunidad. También manifestó que la ayuda con materia prima y posterior sistema de ventas de sus artesanías lograba generar ingresos para las familias artesanas además de las comidas diarias y ropa que recibían.

Complejidades en la coordinación y operatividad de la Operación Acogida

Como se indicó en el capítulo anterior, El CFAE está compuesto por diversos ministerios bajo la coordinación de la Casa Civil de Presidencia de la Nación. La coordinación operativa es llevada adelante por las fuerzas

militares. Todo este gran espacio de coordinación interministerial sumado a las fuerzas armadas más la coordinación con agencias de naciones unidas y ONGs, genera un gran aparato burocrático el cual produce ciertas demoras en procesos de respuesta y lentitud en cambios necesarios o adecuaciones. Un cambio de gobierno como sucedió en 2019 genera un recambio de funcionarios en cada ministerio que Ricardo Rizzo, punto focal de la Cancillería Brasileña para Naciones Unidas lo recordaba en la entrevista como *“meses de incertidumbre, que si bien no se freno la operación, generó dudas sobre la continuidad del programa”*.

Por otra parte, si bien participan organizaciones de la sociedad civil internacionales como Save the Children, la Cruz Roja Internacional y otras ONGs más pequeñas de origen europeo en la operación en terreno, el CFAE no cuenta con un espacio participación o foro de opinión de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con personas migrantes o directamente las propias organizaciones de la diáspora venezolana. Para la teoría de Sen la participación es clave en los procesos y si bien la OA ofrece la libertad de opción en varios aspectos a las personas beneficiarias sobre que camino seguir en el país de acogida, en los procesos de decisión centrales de la OA no hay un espacio para la voz de las personas refugiadas y migrantes.

Durante la investigación y en la visita de campo, se verificó una falta de coordinación y planificación estratégica entre los municipios de Pacaraima y Boa Vista (y del estado de Roraima en general) con el estado federal debido a diferencias políticas entre los partidos gobernantes de estos estamentos y el gobierno federal. Los gobiernos locales, y más aún los fronterizos, son clave como respuesta a la situación de personas refugiadas y migrantes. Entre los entrevistados el cual pidió no dar su nombre en esta declaración, indicó que para el CFAE es muy complejo operar en territorio sin un diálogo constructivo y dinámico con los gobiernos locales en frontera ya que estos antes solo veían población en tránsito, pero hoy viven la realidad que migrantes se quedan a vivir en estas ciudades y que no participen de la OA activamente es negativo.

En cuanto al plan de interiorización, más allá que es una importante herramienta en el proceso de integración como se describió anteriormente, suele generar demoras en la coordinación de los vuelos hacia las ciudades, ocasionando que las personas beneficiarias vivan un prolongado tiempo en los albergues. Estos espacios si bien están muy bien organizados, como se mencionó con anterioridad, las altas temperaturas y constantes lluvias típicas de la zona, hacen que la vida en estos espacios no sea muy confortable, sobre todo para familias con menores. Jaqueline, una mujer venezolana entrevistada en un albergue en Pacaraima, indicaba que junto a sus dos hijos y marido estaba esperando viajar a Recife cuanto antes ya que vivían en el albergue desde hace 35 días y el calor en las estructuras montadas para dormir era insoportable.

Una de las amenazas a la continuidad de la OA es el financiamiento de la misma. Esta política pública ofrece una gran cantidad de servicios a diario a miles de personas y conlleva un alto costo operativo. El gobierno de Brasil invierte un promedio anual de 50 millones de dólares en la operación y otra gran parte de la inversión

viene de la mano de agencias de Naciones Unidas y ONGs internacionales las cuales se financian de la cooperación internacional. La crisis de Venezuela lleva más de 5 años y se comienza a percibir la fatiga de los países donantes sumado a una guerra en Ucrania desde 2022 la cual demanda también esfuerzos de estos limitando el apoyo de la cooperación a la situación de Venezuela. Desde 2018 se viene realizando conferencias internacionales de solidaridad organizadas por diversos países entre los que se encuentran España, Canadá y la Unión Europea con el fin de visibilizar la crisis de personas refugiadas y migrantes venezolanas y ayudar a los países receptores en la protección e integración. Durante 2022 debido a la invasión de la Federación Rusa a la República de Ucrania y la posterior salida masiva de más de 5 millones de personas refugiadas ucranianas de su país, la conferencia de solidaridad hacia la situación de Venezuela no se llevó adelante debido a la atención de los países desarrollados a la situación de Europa del Este. La no realización de la conferencia y la disminución de fondos de la cooperación internacional perjudicó a las agencias de naciones unidas y ONGs que tienen operaciones en los países receptores de población venezolana, entre ellos Brasil.

Proceso de Quito, espacio intergubernamental de estados receptores

Brasil participa activamente desde su nacimiento en 2018 en el Proceso de Quito, espacio técnico intergubernamental formado por 14 países de Latinoamérica y el Caribe receptores de personas refugiadas y migrantes venezolanas. En este espacio se comparten buenas prácticas, se intercambian experiencias en los procesos de recepción, protección e integración de población refugiada y migrantes y se generan proyectos y estrategias de trabajo regional en pos de agilizar los procesos de regularización, el libre tránsito y la lucha contra la xenofobia y la trata y tráfico de personas. El Proceso de Quito funciona también con un Grupo de Amigos compuesto por países donantes, la Unión Europea y la banca internacional de cooperación como es el caso del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo²².

Brasil en el Proceso de Quito lidera dos ejes de trabajo: Refugio y Centros de Atención y Recepción Temporal a personas refugiadas y migrantes. Desde diciembre 2021 a diciembre 2022 Brasil será la presidencia pro tempore de este espacio y en junio 2022 llevó adelante la Plenaria Anual en Brasilia incluyendo los días 28 y 29 de junio una visita técnica de campo compuesta por delegados de los estados miembros del Proceso y del Grupo de Amigos a Boa Vista y Pacaraima a fin de conocer la Operación Acogida en terreno.

²² Más Información en www.procesodequito.org

Visita de la delegación de los estados miembros del Proceso de Quito a Boa Vista en junio de 2022



Fuente; fotos propias

Interesante fue conocer la opinión de los delegados de otros países en esta visita de campo. El embajador Pedro Hernandez, director de migraciones de la cancillería de Chile, accedió a una entrevista para este estudio e indicó que él y sus colegas estaban sorprendidos por la complejidad de la OA y la efectividad en el control fronterizo y el acceso a derechos de la población refugiada y migrante venezolana. Subrayó que, si bien cada país tiene sus políticas y particularidades frente al tema migratorio, este modelo es muy interesante de analizar y tener en cuenta.

El Proceso de Quito junto con la Conferencia Sudamericana de Migraciones, la Conferencia Regional de Migraciones, el Foro Migratorio del Mercosur y el Marco Regional de Respuesta para Refugiados, representan los espacios intergubernamentales más importantes en Latinoamérica y en Caribe donde Brasil participa activamente de todos ellos. OIM y ACNUR desde 2020 conforman la secretaría técnica del Proceso de Quito colaborando con las Presidencias Pro Tempore (PPT) y todos los estados miembros. Ecuador, Argentina, Colombia, Chile y Brasil han sido las PPT desde su nacimiento en 2018.

La participación de Brasil en todos los foros regionales sobre personas refugiadas y migrantes antes mencionados, visibilizan la importancia que este país ha otorgado a lo largo de su historia a la temática y la búsqueda de soluciones regionales a través del debate y compartir buenas prácticas con sus pares regionales.

Capítulo 4

Durante el capítulo 3, se detalló como la operación acogida se desarrolla en la práctica desde 2018 y la respuesta que Brasil lleva adelante tanto en frontera como su política de interiorización hacia más de 700 municipios brasileños. También el activo rol internacional del país carioca en los foros internacionales sobre temas de migración y refugio. Durante el presente capítulo, se analizará si esta política pública genera las condiciones para el desarrollo de las capacidades de las personas venezolanas desde el marco teórico propuesto siguiendo como eje central la teoría de Amartya Sen.

Si bien este estudio no se centraliza en analizar las causas de la migración masiva de personas venezolanas de su territorio, la situación en el país caribeño es muy grave desde 2015 hasta la actualidad por la falta de acceso a alimentos y medicamentos, decadencia de los servicios públicos y falta de acceso a derechos básicos para un porcentaje importante de la población. Las causas son diversas desde las internas generadas por el actual gobierno y externas al agravarse la situación económica debido a los bloques económicos internacionales con los que cuenta Venezuela desde hace 4 años. Amartya Sen profundiza en la falta de libertades de las personas y describe como los países son más propensos a generar hambrunas y crisis económicas cuando los gobiernos no respetan las libertades y los derechos democráticos (Sen, 1999, p.32). Brasil al ser país fronterizo fue uno de los mayores receptores de personas venezolanas con altos niveles de vulnerabilidad como enfermedades crónicas sin atención médica durante largo tiempo, desnutrición, personas que sufrieron persecuciones y violaron sus derechos.

Sen concibe la libertad como los procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión como así también las oportunidades concretas que tienen las personas dadas sus circunstancias personales y sociales. En este punto el autor hace especial énfasis en las capacidades de las personas para *“llevar el tipo de vida que valoran y que tienen razones para valorar”* (Sen 1999, p.34). Las personas refugiadas y migrantes venezolanas en Brasil y en el resto del mundo no encontraron en su país esa posibilidad de desarrollo de sus capacidades y salieron de su país en busca de mejorar su calidad de vida.

La Operación Acogida, como se analizó anteriormente, nace desde la urgencia y la necesidad de ordenar la frontera venezolana brasileña, en especial los municipios de Pacaraima y Boa Vista en el estado de Roraima. Miles de personas venezolanas desbordaron las dos ciudades generando una demanda excesiva hacia los servicios públicos, en especial salud, lo que provocó un fuerte rechazo de la población local y una demanda por parte de las autoridades del estado de Roraima al gobierno federal para que tome control de la situación.

En 2018 se le da un rol activo al ejército de Brasil en la búsqueda de soluciones y se crea el Comité Federal de Asistencia en Emergencia quien llevará adelante la Operación Acogida. Se parte entonces de la base que la OA nace como respuesta a una situación de crisis. Es de subrayar que en su posterior puesta en marcha y desarrollo genera un valor agregado a ese objetivo inicial. Ofrece a las personas venezolanas además de asistencia humanitaria de emergencia, un programa de regularización migratoria o solicitud de asilo accesible, hospedaje por determinado tiempo, vacunación, asistencia médica, apoyo psicosocial y además un programa de Interiorización en los diferentes municipios brasileños. Este tipo de políticas públicas se pueden ver reflejadas en lo que Sen denomina oportunidades sociales, medidas que influyen y mucho en la libertad de la persona para una mejor vida. A su vez Sen indica que más allá de que estas medidas son para mejorar la vida privada de las personas, colaboran en la participación eficaz de las personas en la economía (Sen, 1999, p. 58). Justamente la OA además de garantizar los derechos básicos y la regularización en territorio brasileño, aporta herramientas para el proceso de integración de las personas refugiadas y migrantes venezolanas a fin de sumarse rápidamente al motor productivo, social y cultural del país receptor.

Adriana, una de las personas beneficiarias entrevistadas en el centro de atención en frontera de Pacaraima, manifestó que anteriormente estuvo en Aruba antes de migrar a Brasil, pero no pudo integrarse debido a la dificultad de acceder a un programa de regularización migratoria y cierta discriminación a las personas venezolanas por parte de la población local. Indicaba además que era muy contradictoria esta situación ya que la isla necesita mano de obra por el crecimiento del turismo, pero no regularizan a la población migrante que ya está en Aruba ocasionando trabajo informal y precarización. Brasil justamente muestra otro ejemplo de políticas públicas ofreciendo un programa de regularización efectivo y rápido además de todo un programa de acompañamiento para la llegada a diferentes municipios que necesitan mano de obra.

La Operación Acogida como visión integral del proceso migratorio

La OA cuenta con varios elementos innovadores en su desarrollo, tres de ellos muy relevantes que lo diferencian de otras políticas públicas de países receptores de personas refugiadas y migrantes: la participación de las fuerzas armadas, los programas especiales destinados a pueblos indígenas y el programa de interiorización con participación de más de 700 municipios. En el capítulo 3 se desarrollaron con detalle estos tres aspectos, en los próximos párrafos se analizará el impacto directo a la población y como estas líneas de acción hacen de la OA una política pública integral.

- Fuerzas armadas desde la acción humanitaria

Las fuerzas armadas de Brasil como se indicó anteriormente cuentan con una larga experiencia en tareas humanitarias y misiones de paz en el marco de las Naciones Unidas. El comandante Sergio Schwingel,

coordinador operacional de la OA, resaltó en la entrevista realizada para este estudio que el ejército, sobretodo, viene participando de diversas operaciones militares de paz y en diversos casos liderándolas como en el caso de Haití, Líbano y Congo, por ejemplo, donde Brasil comandó las misiones de paz de ONU gracias a su experiencia y conocimiento. Esta experiencia, es a la que se recurrió cuando el ejecutivo nacional dispuso la participación de las fuerzas en la operación y en 2019, designándoles directamente la coordinación operativa.

Este último rol de coordinación de las fuerzas fue un desafío tanto para el mismo ejército como para las fuerzas civiles que pasaron a ser coordinadas en la parte operativa por fuerzas militares. Gracias a la experiencia previa que el comandante Schwingel describió en las misiones internacionales de paz, las fuerzas cuentan con experiencia en la coordinación con autoridades civiles y agencias internacionales como así también organizaciones de la sociedad civil. Schwingel subrayó también que la idea a futuro es el retiro paulatino de las fuerzas de la gestión operativa de la OA a fin de que sea coordinada y ejecutada solo por autoridades civiles pero que ello plantea un desafío por toda la logística y experiencia que aportan las fuerzas a la gestión diaria.

Es de suma relevancia el rol de las fuerzas en la operación. No solo por su experiencia sino por su presencia histórica ya en las ciudades de frontera lo que generó cierta validez de la OA frente a la población local. También fue importante ya que todos los albergues fueron montados en tierras del ejército al contar estos con grandes superficies. Por último, el orden que generan las fuerzas por su propia lógica aporta una organización muy efectiva tanto de los albergues como en los centros de atención y comedores.

Es muy interesante de destacar que el rol que cumplen las fuerzas armadas en Brasil en frontera en temas migratorios es muy diferente al rol que cumplen en otros países. El despliegue de las fuerzas en otras latitudes es coordinado bajo una mirada securitista y de control fronterizo, lejos de colaborar en los procesos de recepción, protección e integración de la población migrante. Mientras en Brasil las fuerzas trabajan coordinando operacionalmente la OA, en Chile se despliegan a fin de controlar y en ciertos casos, colaborar con el proceso de deportación de cientos de migrantes o en México y Estados Unidos donde las fuerzas custodian la frontera evitando el ingreso de personas por pasos irregulares.

- **La OA con mirada focalizada hacia las poblaciones indignas**

Las personas refugiadas y migrantes de origen migrante llegan a Brasil desde el Amazonas Venezolano con altos niveles de vulnerabilidad lo que requiere necesidades de protección específicas tanto por la particular situación que han vivido en sus territorios por lo que han tenido que migrar, como por características culturales y sociales. Brasil reconoció en esta población la necesidad de una mirada especial y complementaria generando información en su idioma, mediadores interculturales, albergues específicos, participación comunitaria en las decisiones y hasta el fomento de una cooperativa de artesanos. Brasil no actúa como un

“estado autoritario” que rechaza las minorías como describe en otros ejemplos de países Alain Touraine (Touraine, 2006, p.226). Brasil se compromete con las poblaciones indígenas con políticas focalizadas no respondiendo a reclamos de esta ya que no los hubo como si sucedió en el nacimiento de la OA. Socorro Tabosa de la Casa Militar de Presidencia indicó que la entrevista realizada para este estudio que uno de los más importantes logros de la operación en términos de derechos humanos es la atención hacia las poblaciones indígenas. “No todos somos ciudadanos del mismo mundo” afirma Touraine (Touraine,2006, p.226), pero si todos los individuos deben gozar de derechos culturales y la OA genera espacios de encuentro y dialogo intercultural en busca de mejores oportunidades para la población indígena.

También los tiempos de permanencia en los albergues son distintos para población indígena. Los integrantes de estas comunidades llevan adelante una vida comunitaria, ligados a su tierra y pueblo. Habiendo tenido que dejar su lugar de origen solo les queda vivir junto a su comunidad, con sus cultura y tradiciones. Es por ello que la OA contempla esta realidad y en los albergues indígenas además de la participación activa y demás características ya informadas, no tienen un tiempo de estadía máximo como en otros albergues. Esta mirada focalizada hacia la población indígena, remite al termino de seguridad protectora de Sen, cuando describe las diferentes libertades instrumentales, derechos y oportunidades para el desarrollo de las personas (Sen,1999, p.56). Son políticas sociales generales o, como en este caso, ad hoc generadas en situaciones de emergencia. Pero lo interesante aquí es que no solo es una medida paliativa que cubre el hambre y el alojamiento, sino que va más allá y genera un trabajo con la población indígena en materia de integración socio económica y cultural a través de las cooperativas de artesanos. Estas son dos cooperativas que agrupan a los artesanos que vienen en los albergues y a través de ayuda de la OA comercializan sus productos en diferentes mercados locales y en diversas ciudades a través de museos y centros culturales del gobierno federal y local.

- **El programa de Interiorización, herramienta hacia la integración**

El programa de interiorización, como se explicó en el capítulo 3, propone una asistencia opcional a las personas refugiadas y migrantes a fin de ayudarlas en el proceso de integración en Brasil. Personal de la OA trabajan en asesorar y acompañar a las/los beneficiarios a elegir un municipio donde residir teniendo en cuenta varios factores como lazos familiares, amigos, oportunidades laborales y/o educativas. El programa de Interiorización dentro de la OA además del asesoramiento, comunicación con familiares o amigos y la ayuda con la búsqueda de empleo, ofrece la posibilidad del pasaje a destino. Brasil es un país muy extenso en superficie por lo que todo viaje por tierra desde la frontera conlleva días enteros. La OA ofrece diversas maneras de ayudar a que las personas lleguen a destino a través de vuelos chárter cuando se logra alcanzar un grupo importante de gente que va al mismo destino. Estos viajes se realizan con aviones de la fuerza aérea o aviones de compañías aéreas estatales. Por otra parte, cuando son solo algunas personas que viajan a

determinada ciudad, la agencia para las migraciones de la ONU, OIM, financia pasajes en vuelos de línea o autobús. Alicia, una migrante venezolana entrevistada en el centro de atención de Pacaraima la cual llegó a Brasil junto a su hija menor de edad, manifestó su ansiedad a que llegue la fecha del viaje hacia Porto Alegre donde reside su hermana. Recalcó que, gracias al programa de Interiorización, podrá reencontrarse con su hermana la cual le brindará alojamiento y comida. Con esa ayuda inicial, indica que se le facilita el nuevo comienzo en Brasil al contar con una red de apoyo y desde ahí salir a buscar trabajo para mejorar la situación suya y de su hija. Finaliza la entrevista diciendo *“emprendí el viaje solo con una maleta de ropa y 300 dólares, hubiese sido imposible reencontrarme con mi hermana sin la ayuda del gobierno de Brasil”*. El programa de interiorización amplía las oportunidades de desarrollo de las personas ya que solo con la regularización migratoria, la atención de la salud y la escolarización de los niños garantizada no alcanza para el desarrollo de las capacidades de las personas migrantes. Se necesita un marco normativo, pero también de políticas públicas para que las personas puedan desarrollar, siguiendo la teoría de Sen, su capacidad de agencia, de actuar y producir cambios para su vida y en este caso también, para la comunidad de acogida.

Reflexiones finales

El presente estudio ha tenido como objetivo describir la Operación Acogida en Brasil desde su nacimiento y como esta puede contribuir (o no) concretamente a las personas refugiadas y migrantes provenientes de Venezuela para que puedan desplegar la vida que realmente valoran y tienen razones para valorar en tierras brasileñas. Como se ha descrito anteriormente, Brasil ha llevado adelante una política pública integral, innovadora en materia migratoria y efectiva ya que, en sus 4 años de análisis de este estudio, 320.755 personas venezolanas regularizaron su permanencia a través de la regularización migratoria y 51.599 recibieron el estatus de refugiado hasta junio de 2022 y 87,582 personas se beneficiaron del programa de interiorización.

Las entrevistas visibilizan la gratitud de las personas beneficiarias de la OA. Historias de vida de personas que dejaron todo en su país natal en busca de una mejor vida y en Brasil encontraron un estado solidario que los recibe y ofrece no solo políticas de ayuda humanitaria inmediatas para la urgencia, sino que propone herramientas para la integración. Historias como las de Jeanelie y Adriana reflejan el valor agregado de las políticas públicas de Brasil en cuanto a la recepción e integración de población migrante. Las dos entrevistadas anteriormente habían intentado una nueva vida en otro país, pero no encontraron las condiciones y posibilidades que les ofrece Brasil. Jurgen Habermas habla sobre los derechos humanos generadores de una demanda de validez universal la cual traspasa toda frontera de un estado-nación. El estado brasileiro comienza

a ocuparse del ingreso masivo de personas venezolanas respondiendo a una urgencia visibilizado a través del reclamo de los vecinos y gobiernos locales de las comunidades de Pacaraima y Boa Vista en el estado de Roraima. Pero la OA se fortalece y ofrece un abanico de servicios y beneficios que van más allá de responder a la emergencia en frontera.

La OA brinda un marco de protección e integración basado en la dignidad de la persona y en el respeto de sus derechos humanos en forma integral, una política publica que garantiza derechos de las personas refugiadas y migrantes al ofrecerles la posibilidad de elegir entre solicitar asilo en caso de que considere que su vida estaba en peligro en su país de origen o acogerse a la regularización migratoria. Pero además del proceso de regularización que otros estados en Latinoamérica y el Caribe en mayor o menor medida también ofrecen, la OA propone una serie de servicios y acompañamiento descritos en los párrafos anteriores a fin de facilitar el proceso de integración en el país de acogida y posibilitar el desarrollo de las capacidades de las personas migrantes.

Se desarrolla el concepto del papel instrumental de la libertad haciendo énfasis en el importante rol de los derechos y oportunidades en la expansión de la libertad de las personas contribuyendo a su desarrollo personal y social. Las oportunidades sociales son un tipo de libertad instrumental y son las que influyen en la libertad del individuo a fin de que este viva mejor. La OA es una oportunidad social que ofrece el estado brasileño a fin de que miles de personas migrantes y refugiadas puedan tener una vida digna y a su vez se sumen rápidamente al motor de desarrollo del país.

La OA propone una igualdad en las oportunidades de acceso a derechos en términos de posibilidades reales y efectivas para las personas beneficiarias. En este punto es fundamental destacar que Brasil podría haber ofrecido a las personas refugiadas y migrantes venezolanas lo que ya su ley migratoria y de refugio contemplaba antes de la crisis en Venezuela como la posibilidad de regularización migratoria o reconocimiento de asilo (si la persona cumple con determinados requisitos), acceso a la educación y salud en forma gratuita como toda persona nativa. Pero Brasil fue mucho más allá al entender que el nivel de vulnerabilidad de las personas venezolanas que cruzaban la frontera y el contexto de extrema crisis en su país de origen, requería una atención especial para que puedan estas personas realmente acceder rápidamente a los derechos civiles que ya contemplaba el marco normativo brasileño. Como indica Habermas, para que los derechos civiles sean iguales para todos, se requiere un complemento de derechos sociales y culturales y en la OA se refleja claramente este esfuerzo por parte del gobierno de Brasil (Habermas, 2010, p.9). El marco normativo por más completo y accesible que sea, requiere esfuerzos extras para que poblaciones con alto nivel de vulnerabilidad accedan efectivamente a derechos, una colaboración reciproca entre los derechos

fundamentales para cumplir la promesa moral de respetar por igual la dignidad humana de cada persona según Habermas (Habermas, 2010, p.9).

La atención especial hacia la población indígena en la OA es muy relevante a la hora de analizar desde la perspectiva de Sen si esta política pública genera las condiciones para el desarrollo de las capacidades de las personas beneficiarias. Brasil a través de su política pública busca generar espacios de atención, permanencia y desarrollo de las poblaciones indígenas provenientes del actual territorio de Venezuela consiente que requieren una mirada focalizada al resto de la población migrante por su cultura, tradiciones e idioma. Sen subraya la importancia de los procesos participativos y afirma dos principios importantes del mismo: tener en cuenta el punto de vista del otro (en este caso de estudio, las personas beneficiarias) como componente esencial del razonamiento público y lograr acuerdos sobre las acciones que se podrían llevar adelante. En la visita a terreno a los albergues indígenas de Pacaraima y Boa Vista, se pudo apreciar el alto grado de participación de la población residente. La misma es consultada permanentemente, participan de la administración del lugar, se hicieron adecuaciones para que puedan cocinar sus comidas típicas, todos ejemplos de la importancia que le da la OA a los procesos participativos y consultivos de la población beneficiaria, en este caso, indígena. Queda pendiente ampliar la participación de la sociedad civil en el Comité de Emergencia como se describió en el capítulo 3.

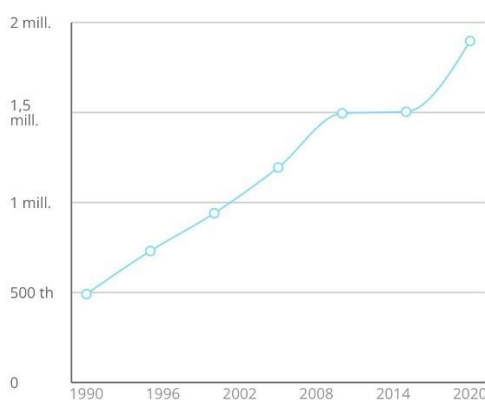
Alan Touraine concluye que en los países que más se identifican con lo universal, más complejo es el dialogo intercultural e integración (Touraine, 2006, p. 224). En el capítulo 1 se describía como Brasil desde el nacimiento como estado nación y antes también, fue un destino de miles de migrantes de diferentes partes del mundo que, junto a la población indígena y afrodescendiente, formaron una sociedad plural, un mosaico de identidades. Esta diversidad presente desde siempre en la sociedad brasileña es una de las razones del alto compromiso de Brasil hacia la situación de personas refugiadas y migrantes venezolanas y la ausencia de grandes discusiones en torno a la inversión estatal en la OA desde la opinión pública. Mientras otros gobiernos en países de la región y el mundo en general analizan encuestas y la reacción de la opinión pública para tomar decisiones de regularizar o no a la población migrante irregular como por ejemplo en Panamá y Chile, Brasil viene sosteniendo una importante inversión pública en estos cuatro años de funcionamiento de la OA a pesar de haber vivido un cambio de gestión y color político. Esta relativa aceptación social de la opinión pública y la clase política en Brasil se puede asemejar a como Argentina y Uruguay generan políticas públicas hacia la población refugiada y migrante como políticas de estado, con matices claro está entre diferentes gestiones, pero sin grandes cambios.

Venezuela como se indicó en el capítulo 1, fue históricamente un país receptor de millones de personas provenientes por distintas razones de Europa y Asia a fines del siglo XIX hasta mitad del siglo XX y luego

provenientes de países latinoamericanos, entre ellos, Brasil. Las migraciones son un derecho humano de las personas y la historia ha demostrado como países que han sido receptores, bajo diferentes cambios estructurales se convierten en expulsores como el caso de Venezuela. También sucede al mismo tiempo como es el caso de Brasil, que estados son receptores y expulsores de población migrante a la vez. En este trabajo se focalizo en la capacidad receptora de Brasil de población extranjera pero también es importante resaltar la gran comunidad de brasileños viviendo en el exterior la cual asciende según *Migration Data Portal* a unos 1,9 millones en 2020 con un marcado crecimiento en los últimos 10 años²³.

Crecimiento de la emigración brasileña en los últimos 30 años.

TREND FOR BRASIL



Fuente: www.migrationdataportal.org

A partir del material recolectado, análisis de campo y las entrevistas a las autoridades federales, agencias de Naciones Unidas y sobre todo a los beneficiarios, se puede afirmar que la República Federativa del Brasil materializo en la Operación Acogida su histórico compromiso internacional con las personas refugiadas y migrantes. Esta política pública genera condiciones de desarrollo para las personas que han salido de una Venezuela en crisis social, económica y política. Miles de personas han encontrado en Brasil la posibilidad de regularizarse gratuita y rápidamente, asistencia sanitaria y ayuda humanitaria en sus primeros meses, alojamiento y hasta la posibilidad de recibir ayuda en la elección de la ciudad donde vivir. Marta, una de las beneficiarias entrevistadas, indicaba que luego de haber vivido la muerte de su madre por diabetes debido a la falta de atención médica y la ausencia de medicinas básicas en Venezuela y haber sufrido la falta continua de

²³ Información extraída del portal Migration Data Portal (2020). Disponible en https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_origin&t=1995&cm49=76

alimentos, a pesar de todo eso, la decisión de migrar fue muy dura. La atención y cordialidad de la población recibida en Brasil, le ayudo a ella y sus hijos a comenzar un nuevo camino y emprender una actividad económica que siempre le apasionó y no pudo desarrollar en su Venezuela natal, la gastronomía. Hoy Marta y sus dos hijos lograron montar una pequeña fonda en Porto Alegre de comida fusión venezolana brasileña. Amartya Sen propone que la libertad es la oportunidad real que disponen las personas para lograr lo que valoran y Marta encontró oportunidades concretas en Brasil a través de políticas públicas que colaboraron en generar un cambio positivo en su vida y la de su familia. Como Luis y Marcos, una pareja que a la pregunta de si encuentran en Brasil las posibilidades de desarrollo que esperaban al momento de emprender la dura decisión de emigrar, respondieron *“Para nosotros nada fue fácil nunca, desde ser aceptados en nuestra familia por nuestra condición de gay a vivir hambre, violencia y humillación en nuestro país. En Brasil desde ya que no es fácil por el idioma y demás, pero gracias a la primera ayuda del gobierno (de Brasil), pudimos conseguir una ciudad que nos reciba, un trabajo temporal y pudimos convalidar con el tiempo nuestros títulos y trabajar de lo que nos apasiona, la medicina”*.

Es importante destacar que un año y medio después de iniciada la OA, Brasil vive elecciones presidenciales siendo elegido presidente Jair Bolsonaro. Entre las primeras medidas que toma el nuevo gobierno en el ámbito internacional es la renuncia de Brasil al compromiso del Pacto Mundial para las Migraciones, el cual Brasil había suscripto en 2018. Este cambio fue un giro muy importante en la política internacional de Brasil y su compromiso histórico con las personas refugiadas y migrantes. Pero a pesar de ello, la OA no solo que no sufrió cambios negativos, sino que se incremento a nivel presupuestario y en capacidad de respuesta. Mas allá del retroceso en alejarse del Pacto el cual propone una migración segura, ordenada y regular, Brasil llevo adelante la OA y el compromiso con las personas provenientes de Venezuela como una política de estado.

La importancia del marco normativo que sustenta la OA también es de suma relevancia. Una ley y varios decretos presidenciales la sustentan por lo que le da un fortalecimiento legal y carácter de previsibilidad frente a cambios de gobierno como indicamos anteriormente.

El enfoque de capacidades al cual hace referencia Amartya Sen propone la participación activa de los individuos en la construcción de su propio destino, no como receptores pasivos de políticas públicas pensadas por otros (Sen, 1999, pag 48). La Operación Acogida, a pesar de sus deficiencias descrita en el capítulo 3, ofrece un proceso de recepción, protección e integración a personas provenientes de Venezuela innovador y eficaz y que involucra a la persona beneficiaria en gran medida en los procesos de decisión. Desde el inicio la persona tiene la posibilidad de elegir regularizar su situación a través de la vía migratoria o si entiende que sufrió persecución o algún tipo de situación que puso en peligro su vida en Venezuela y no puede volver allí, puede solicitar asilo. Por otra parte, la OA a través del programa de interiorización ofrece colaboración para

llegar a la ciudad de destino si esta ya está determinada por la persona beneficiaria por presencia de familiares o amigos o simplemente por elección, o asesorar según la experiencia laboral y conformación familiar sobre qué ciudad podría ser mejor para vivir.

La OA ofrece a las personas refugiadas y migrantes venezolanas oportunidades reales para que puedan llevar adelante lo que valoran ser o hacer dentro de las posibilidades sociales y económicas claro está, de este país receptor. La situación de todos los entrevistados fue una mejora sustancial de su vida y la de su familia en Brasil con respecto de su situación en Venezuela. Gran parte de ellos y de miles de personas venezolanas en Brasil pudieron convalidar sus títulos de grado y ejercer su profesión o dedicarse a un emprendimiento. A diferencia de otras políticas públicas de países de la región frente a la crisis de movilidad humana más importante de Latinoamérica y segunda en el mundo, la OA propone una mirada integral y acompañamiento orientada a todos los procesos que afronta una persona que decide o debe abandonar su país de origen: la difícil llegada, la asistencia a los más vulnerables y la posterior integración socio económica.

El objetivo de este estudio fue investigar sobre la política pública denominada Operación Acogida en Brasil y analizar si esta aporta herramientas a las personas beneficiarias en el desarrollo de sus capacidades a fin de encontrar en este país receptor mejores condiciones de vida y bienestar. Amartya Sen como se indicó anteriormente, invita a reflexionar el desarrollo desde la efectiva expansión de las libertades fundamentales que tienen los individuos. También el autor hace énfasis en las instituciones sociales, entre ellas el estado y la sociedad civil, las cuales contribuyen para que los procesos de desarrollo mejoren al “*aumentar y mantener las libertades individuales*” (Sen, 2000, p. 355). Justamente en Brasil el estado trabaja en conjunto con la sociedad civil y las agencias de Naciones Unidas en el proceso de desarrollo de las personas migrantes.

Como se pudo ver en el marco teórico, la reducción de la desigualdad es uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, y dentro de este se aboga por una movilidad humana segura, ordenada y regular como también indica el Pacto Mundial de Migraciones. Para que se pueda cumplir este objetivo, la meta 10.7 propone políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. A juzgar por lo antes descrito sobre la OA, se puede afirmar que Brasil ha cumplido, dentro de sus limitaciones, con esta meta al crear y coordinar una política pública integral exitosa en resultados frente a la llegada masiva de personas refugiadas y migrantes de Venezuela.

Relacionando la OA desde la mirada de Fernando Calderón a la necesidad de dar respuesta a las crisis cada vez más complejas, esta política pública aporta una nueva perspectiva de respuesta que excede lo meramente instrumental, económico e institucional. La OA no solo ofrece las libertades de ingreso y permanencia regular en Brasil a las personas refugiadas y migrantes, sino que a través de varias políticas públicas orientadas hacia la protección e integración antes analizadas amplían las opciones de las personas para desarrollar sus

capacidades y su rol de agencia, o sea, de protagonista de su propio cambio y el de la sociedad toda. La regularización migratoria sola no alcanza como política de integración de personas refugiadas y migrantes. Si bien es sumamente importante, se necesitan esfuerzos extras para apoyar a las personas que llegan y que se sumen al motor productivo, social y cultural de las comunidades de acogida. Brasil a pesar de las dificultades antes mencionadas, ofrece esta política pública siendo un pilar clave para personas refugiadas y migrantes que luego de haber dejado su país en una brutal crisis, buscan una mejor calidad de vida y aportar con su esfuerzo al país que los recibe. Jorge Enrique Vega se pregunta sobre la posible existencia o no de un espacio para excluidos que no se construya sobre nuevas exclusiones (Vega, 2004). La OA es una herramienta pública para recibir e integrar a personas venezolanas excluidas de derechos básicos en su país de origen a fin de encontrar en Brasil una posibilidad desarrollo en diferentes dimensiones.

Alain Touraine recalca la creciente interdependencia de las sociedades y subraya *“la necesidad de reconocer en el otro no solo aquel que está en relación con la misma modernidad que yo, sino a aquel cuya historia no está separada por completo de mi propia historia”* (Touraine, 2006, p. 226). El estado brasileño propone una política pública innovadora que ofrece una respuesta al pueblo venezolano con quien los une no solo una frontera sino lazos históricos. Venezuela fue en las décadas del 60, 70 y 80 del siglo XX refugio de miles de personas latinoamericanas que escapaban de dictaduras. Hoy Brasil recibe y fomenta la integración de ciudadanas/os venezolanas/os con una política integral e innovadora.

BIBLIOGRAFÍA

- **Bryman, A.**, “Triangulation” en Michael Lewis-beck et al (eds) Encyclopedia of Social Science Research Methods, Sage, Londres, 2004 **VVAA**, “Producción y reproducción de sentidos en torno a lo cualitativo y lo cuantitativo en la Sociología” en Cohen, N y Piovani, J. (comps.), La Metodología de la Investigación en debate. EUDEBA/ EDULP. La Plata, 2008 (pp 121 a 187)
- **Calderón Fernando (2012)**, Tiempos de Cambios, nuevas consideraciones sociológicas sobre la democracia y el desarrollo”, FLACSO.
- **Cañizalez, Andres**, “Antes de la Diaspora, la Venezuela que acogía migrantes”, (2018), Prodavinci, disponible en: www.prodavinci.com
- **Castells, M y Himanen P**, (2016) Reconceptualización del desarrollo en la era global de la información.
- **Habermas, Jurguen**, (mayo 2010) “El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos”, Diánoia, vol. LV, no. 64.
- **Marmora Lelio**, (2003) “Las políticas de migraciones internacionales”, editorial Paidós.
- **Marradi A., Archenti, N. y Piovani, J.**, “Manual de Metodología de las Ciencias Sociales”, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, (2018).
- **Murillo Juan Carlos** (2007), “Presentación del ACNUR en Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes Washington D.C”. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/4785.pdf>
- **Peduzzi, Pedro**, (2021) Operación Acogida ya reubicó a 50.000 mil refugiados venezolanos, Agencia Brasil, web site: <https://agenciabrasil.etc.com.br/es/dereitos-humanos/noticia/2021-04/operacion-acogida-ya-reubico-50000-refugiados-venezolanos>
- **Sen, Amartya** (1999), Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta
- **Sen Amartya** (2007) Identidad y violencia, la ilusión del destino, Katz editores
- **Touraine, Alain** (2006) Un nuevo paradigma para comprender e mundo de hoy, Editorial Paidós.
- **Vega, Jorge Enrique** (2004) Multiculturalismo y Democracia, Diversidad, igualdad y exclusión, multiculturalismo y democracia: promesas y problemas” Multiculturalismo y democracia, PNUD.

Documentos consultados:

- **Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) 2021:** “ los Warao en Brasil, Contribuciones de la antropología para la protección de indígenas refugiados y migrantes”. Disponible en <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/The%20Warao%20in%20Brazil>
- **Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR):** “ACNUR y el Ministerio de Ciudadanía renuevan su alianza”. Disponible en <https://www.acnur.org/noticias/press/2022/1/61f30e1b4/brasil-acnur-y-el-ministerio-de-ciudadania-renuevan-su-alianza-en-favor.html>
- **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR** “Los Warao en Brasil: aportes de la antropología a la protección de los indígenas refugiados y migrantes.”.
- **ACNUR** (2021), Brasil: La Plataforma R4V felicita a la Operación Acogida por la campaña de vacunación contra la COVID-19 entre personas refugiadas y migrantes venezolanas, web site <https://www.acnur.org/noticias/press/2021/8/6112a9924/brasil-la-plataforma-r4v-felicita-a-la-operacion-acogida-por-la-campana.html>
- **BBC Noticias**, (2018) Ataque a Venezolanos en Brasil, disturbios en Pacaraima contra campamento de migrantes, web site: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45240028>
- **Brasil, Ministerio de Defensa**, “Operación Acogida en Brasil ya ha recibido a cientos de miles de refugiados venezolanos” <https://www.defensa.com/brasil/operacion-acogida-brasil-recibio-ya-cientos-miles-refugiados-onu>
- **Comitê Federal de Assistência Emergencial CFAE** (enero- junio 2021) Relatório Semestral
- **El País, Uruguay** (agosto 2018) , “Brasil desbordado por el éxodo”, disponible en: [Brasil desbordado por el éxodo - Noticias de Uruguay y el mundo actualizadas - EL PAÍS Uruguay \(elpais.com.uy\)](https://elpais.com/uruguay/noticias/2018/08/01/brasil-desbordado-por-el-exodo-noticias-de-uruguay-y-el-mundo-actualizadas-el-pais-uruguay-elpais.com.uy)
- **Instituto Nacional de Estadística, República Bolivariana de Venezuela**, disponible en: www.ine.gov.ve

Julio Croci
De la asistencia humanitaria al desarrollo de capacidades
Integración de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Brasil

- **Médicos sin Fronteras**, “Brasil: migrantes venezolanos sin acceso a salud, refugio y servicios básicos en Roraima”, (2021) <https://www.msf.es/actualidad/brasil/brasil-migrantes-venezolanos-acceso-salud-refugio-y-servicios-basicos-roraima>
- **Naciones Unidas**, “The 16 Goals” <https://sdgs.un.org/goals>
- **OIM-MPI, (2021)** Integración socioeconómica de los migrantes y refugiados venezolanos.
- **OIM (2021)**, La OIM sigue asistiendo en reubicación voluntaria de venezolanos; la “Operación Acogida” celebra el pasaje aéreo entregado número 10.000
- **Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela**, www.r4v.com
- **Sistema de Información sobre las Culturas de los Pueblos Indígenas de Venezuela (SICIV)** <http://www.enlaceindigenas.gob.ve/>
-

ANEXOS

ANEXO 1

Breve descripción de las personas entrevistadas para este estudio.

A continuación, una breve descripción de las personas entrevistadas en las tres categorías propuestas: funcionarios del gobierno de Brasil, agencias de Naciones Unidas y personas beneficiarias del programa Operación Acogida.

Funcionarios públicos del Gobierno de Brasil:

- Socorro Tabosa, funcionaria de la Casa Civil, Presidencia de la Nación durante el nacimiento de la Operación Acogida en 2018 hasta 2020. Participó en la coordinación en el nacimiento del programa.
- Ricardo Rizzo, Director de la Oficina Enlace con del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil con las Agencias de Naciones Unidas. Funcionario que ejercía como punto focal en los foros internacionales y como nexo de cancillería con la OA.
- Niusarete De Lima, funcionaria del Ministerio de Ciudadanía de Brasil. Activa funcionaria en la coordinación junto al ejercito de los albergues en Pacaraima y Boa Vista.
- María, oficial de la Policía Federal coordinadora de un sector de atención a personas migrantes en tramites de regularización migratoria en Pacaraima, Brasil.
- Sergio Schwingel, Comandante del Ejército Brasileño, coordinador operacional de la OA.

Entrevista extra de lo estipulado.

Pedro, Embajador, funcionario de la Cancillería de la República de Chile, participante de la visita en terreno en frontera en el marco del Proceso de Quito, junio 2022.

Funcionarios de Agencias de Naciones Unidas:

- Ana, coordinadora del servicio médico de OIM Brasil. Coordinadora de operativos de salud tanto en centros de acogida como barrios de Pacaraima, manaos y Boa Vista.
- Federico, funcionario de ACNUR. Participó desde el principio como punto focal de esta agencia con el gobierno de Brasil.
- Luis, funcionario de UNICEF, a cargo del centro de atención a menores en el centro de atención Triage en Boa Vista, Brasil.

Beneficiarios de la Operación Acogida:

- Joaquin, inmigrante venezolano de 23 años. Llegado a Brasil 5 días antes de la entrevista realizada en el centro Triage de Pacaraima.
- Jeanelie, 40 años, refugiada venezolana, beneficiaria del programa Interiorización hacia la ciudad de Río de Janeiro.
- Adriana, 34 años, migrante venezolana entrevistada en el centro Triage de Pacaraima. Manifestó haber intentado vivir en Aruba sin éxito.
- Marta, 31 años, migrante entrevistada en el centro de atención Triage de Pacaraima. Viajaba hacia la ciudad de Porto Alegre, Brasil.
- Jequeline, migrante venezolana de 23 años, entrevistada en un albergue de Pacaraima.
- Alicia, migrante venezolana de 36 años, acompañada de su hija menor de edad, esperando partida hacia Porto Alegre.
- Luis y Marcos, pareja migrante venezolana médicos de profesión.

ANEXO 2

• **Modelo entrevista a funcionarios públicos del Gobierno de Brasil**

Nombre y apellido:

Cargo que ocupa:

Rol en la Operación Acogida:

- 1- ¿Indíquenos brevemente el rol que lleva adelante su área de trabajo en la Operación Acogida?
- 2- Desde 2018 la Operación esta activa, ¿Como fue el comienzo frente a una situación compleja en frontera por la gran cantidad de personas venezolanas en las ciudades de Pacaraima y Boa Vista?
- 3- ¿Cómo es el trabajo de coordinación con otras áreas de gobierno, ejercito y gobiernos locales? ¿Existen espacios de diálogo continuo o cada área opera por separado?
- 4- ¿Entre las acciones en terreno y coordinación que lleva adelante su área de trabajo, existen políticas hacia la comunidad indígena?
- 5- ¿Definiría a la Operación Acogida como una política de ordenamiento de fronteras o un compromiso del estado brasileño en la efectiva integración de las personas migrantes venezolanas?
- 6- Para finalizar, ¿cuáles han sido los mayores desafíos en la implementación coordinada entre diferentes áreas de gobierno, Naciones Unidas y sociedad civil?

• **Modelo Entrevista funcionarios Naciones Unidas**

Nombre y apellido:

Cargo que ocupa:

Rol en la Operación Acogida:

- 1- ¿Indíquenos brevemente el rol que lleva adelante su área de trabajo en la Operación Acogida?
- 2- En su opinión, ¿en qué se diferencia la Operación Acogida a otros programas de regularización y protección de migrantes y refugiados en Latinoamérica?
- 3- ¿Cómo es el trabajo de coordinación con otras áreas de gobierno, ejercito y gobiernos locales? ¿Existen espacios de diálogo entre las agencias de naciones unidas y el estado?

- 4- ¿Cree que la Operación Acogida crea las condiciones necesarias para que las personas venezolanas que llegan a Brasil puedan rehacer su vida en las mejores condiciones posibles?
- 5- Desde su visión y teniendo en cuenta un posible cambio de gobierno en Brasil y la cooperación internacional concentrada en la crisis de Ucrania, ¿cuáles son los desafíos para la continuidad y sostenibilidad de la Operación Acogida en el tiempo?

- **Modelo Entrevista Beneficiarios**

Fecha de llegada a Brasil:

Ciudad en la que vive a través del programa interiorización:

- 1- Cuando llegó a Brasil ¿conocía la Operación Acogida y los servicios que esta ofrecía?
- 2- ¿Tuvo inconvenientes al solicitar su ingreso y regularización migratoria o solicitud de refugio? ¿Por cuál de estas solicitudes optó?
- 3- ¿Además de la regularización, cuales otros servicios puedo acceder desde la Operación Acogida?
- 4- ¿En todo el proceso de trámites y servicios, se sintió escuchado en sus necesidades y obtuvo respuestas a las mismas?
- 5- ¿A través de las posibilidades que le brindó el estado de Brasil, pudo desarrollar una mejor vida con respecto a la situación de Venezuela?
- 6- ¿Cuáles son las críticas constructivas que le haría al programa para mejorar?
- 7- ¿Tiene trabajo actualmente? En caso de ser positiva la respuesta, ¿lo obtuvo a través de los servicios de orientación que ofrece el estado brasileño?
- 8- ¿Tiene acceso a servicios de salud y educación públicos?
- 9- ¿En la ciudad donde usted vive actualmente, fue bien recibido por la comunidad? ¿Tuvo un acompañamiento del estado brasileño o gobierno local en el proceso de integración?
- 10- ¿ha podido lograr una mejor calidad de vida en Brasil con respecto a su situación en Venezuela?

ANEXO 3

Guía de Observación

visita a terreno en las ciudades de Boa Vista y Pacaraima, Brasil

Durante las visitas a terreno en ambas ciudades en los meses de mayo (15 al 17) y junio (27 al 29) 2022, se enfocará en conocer de cerca todo el proceso de la Operación Acogida desde cuando la persona venezolana ingresa a territorio y manifiesta interés en recibir la regularización migratoria para permanecer en Brasil o el reconocimiento de asilo, pasando por las diferentes etapas que la política pública ofrece. Para cumplir con este objetivo, en cada ciudad se visitarán los siguientes lugares:

Pacaraima:

- Puesto de frontera de Brasil

Se observará el paso fronterizo entre Venezuela y Brasil con especial atención a las personas y familias migrantes que ingresan a Brasil y la primera atención que estas reciben por las autoridades brasileñas. La observación se centrará en cómo son atendidas las personas venezolanas, si se les brinda atención primaria en caso de ser necesario, si cuenta con puestos sanitarios y de hidratación. También si la información de la Operación Acogida es clara y accesible para todos en especial si se cuenta con información en lenguas indígenas para dichas poblaciones.

- Puesto Triaje (PTRIG)

Esta instalación es un centro de orientación donde las personas venezolanas reciben información sobre el proceso de regularización migratoria, pedido de asilo, además de varios servicios como vacunación, asistencia a víctimas de trata, tráfico o violencia basada en género. También aquí la persona migrante puede optar por participar del programa Interiorización buscando ayuda para relocalizarse en un municipio de Brasil. Lo más importante a observar en este espacio es si a la persona venezolana efectivamente se le da la posibilidad de optar por la condición de refugio en caso de necesitar protección internacional, si cuenta el lugar con información clara sobre los procedimientos de regularización migratoria, si cuenta con el apoyo profesional en caso de detectarse víctimas de distintos tipos de violencia, si hay espacios de protección para menores no acompañados. También si se tiene en cuenta la diversidad cultural de las poblaciones indígenas a la hora de la atención.

- Refugio Janokoida

Observación de las instalaciones donde se alojan poblaciones venezolanas indígenas. Oportunidad de entrevistar a beneficiarios y funcionarios que trabajar allí. Lo más destacado en la observación será conocer las instalaciones donde de albergan las poblaciones indígenas, su condición sanitaria y alimenticia, si cuenta con actividades para niños, niñas y adolescentes. También si se tiene en cuenta la voz de los beneficiarios en los procesos de organización y administración del espacio como así también si genera posibilidades de desarrollo personal y colectivo de los beneficiarios durante la estadía allí.

Boa Vista:

- Posto de Interiorização e Triagem (PTRIG) de Boa Vista.

PTRIG es un Centro de Orientación / Solicitud de Asilo y Residencia / Pruebas de VIH-SIDA / Proyecto de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes / Centro de Coordinación de Interiorización (CCI) con el esfuerzo por la Reunificación Familiar, la Inserción Socioeconómica en la búsqueda de empleo, y un proyecto de apoyo a las familias con niños, niñas y adolescentes con los procedimientos de transferencia escolar, fortaleciendo el eje Educación. La observación en este espacio se centrará en conocer si efectivamente el proceso de reunificación familiar se respeta, si existe una política de integración efectiva teniendo en cuenta la opinión y experiencia de la persona beneficiaria. Este punto es muy importante ya que se analizará luego de la observación si efectivamente la Operación genera condiciones para el desarrollo de las capacidades las personas migrantes venezolanas o solo responde a un programa de distribución de la población migrante.

- Base de Operaciones de la Operação Acolhida. (1ª Brigada de Infantería de Selva (1ª Bda Inf SI)

Desde este punto se coordina la Operación en general por parte del Ejército brasileño. Es una importante ocasión para conocer más de cerca el importante rol que tiene la fuerza armada en esta política pública. Aquí la observación se centrará en conocer de cerca el rol de las fuerzas armadas, su experiencia previa en la materia y la coordinación que llevan adelante con los diversos ministerios y la sociedad civil.

- Albergue Rondón 5 (Refugio de Interiorización)

Oportunidad de conocer el sistema habitacional de la población no indígena. Aquí se observará las condiciones de vida de la población beneficiaria, si se tiene en cuenta la diversidad sexual en la organización de dicho espacio, si se generan espacios formativos para niños/a y adolescentes y si se aporta información sobre el país receptor y las posibilidades de integración socio económica.

- Albergue Waraotuma a Tuaranoko: poblaciones indígenas.

Oportunidad de conocer el sistema de refugio de la población indígena, En esta visita de campo se analizará la política pública focalizada que Brasil ofrece dentro de la Operación a la población indígena. Lo más destacado en la observación será conocer las instalaciones donde de albergan las poblaciones indígenas, su condición sanitaria y alimenticia, si cuenta con actividades para niños, niñas y adolescentes. También si se tiene en cuenta la voz de los beneficiarios en los procesos de organización y administración del espacio como así también si genera posibilidades de desarrollo personal y colectivo de los beneficiarios durante la estadía allí.

- Puesto de Recepción y Apoyo (PRA)

El PRA es un Centro de Orientación que realiza acciones para combatir la trata de personas y la protección de niños y adolescentes / Ofrece atención médica básica en salud, pruebas y vacunación para COVID-19 / Pruebas rápidas para VIH / SIDA. También funciona como albergue temporal y comedor para personas migrantes en situación de vulnerabilidad. Se observará los procedimientos que utiliza este espacio en la atención a población vulnerable, con especial atención a las personas con discapacidad.

Anexo 4

Decreto Presidencial creación del Comité de Asistencia en Emergencia, ente coordinador de la Operación Acogida

22/05/2018 D9286

Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 9.286, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2018

Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, DECRETA:

Art. 1º O Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, instituído pelo art. 6º da Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018, será composto por um representante, titular e suplente, dos seguintes órgãos: I - Casa Civil da Presidência da República, que o presidirá; II - Ministério da Justiça e Segurança Pública; III - Ministério da Defesa; IV - Ministério das Relações Exteriores; V - Ministério da Educação; VI - Ministério do Trabalho; VII - Ministério do Desenvolvimento Social; VIII - Ministério da Saúde; IX - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; X - Ministério da Integração Nacional; XI - Ministério dos Direitos Humanos; e XII - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. § 1º Os Ministros de Estado dos órgãos a que se refere o caput serão os representantes titulares do Comitê Federal de Assistência Emergencial. § 2º No prazo de dois dias úteis, contado da data de publicação deste Decreto, os representantes titulares indicarão os seus suplentes, os quais deverão ocupar cargo de natureza especial ou cargo em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS de nível 6, no âmbito do órgão que indicar o representante titular, e serão designados em ato do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

Art. 2º O Comitê Federal de Assistência Emergencial poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil para colaborar com as suas atividades.

Art. 3º O Ministério da Defesa atuará como Secretaria-Executiva do Comitê Federal de Assistência Emergencial e prestará o apoio administrativo ao Comitê. Parágrafo único. Caberá ao Ministério da Defesa a operacionalização e, se necessário, a execução das despesas relativas a reuniões do Comitê.

Art. 4º O Comitê Federal de Assistência Emergencial criará sala de situação, a ser mantida na cidade de Brasília, para monitoramento permanente da situação. A sala de situação expedirá relatórios com periodicidade a ser definida pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial. § 2º A composição da sala de situação será definida de acordo com as ações propostas pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial.

Art. 5º A participação no Comitê Federal de Assistência Emergencial será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 6º O Comitê Federal de Assistência Emergencial deliberará por meio de resoluções. Parágrafo único. As deliberações do Comitê Federal de Assistência Emergencial serão tomadas por maioria simples e caberá ao Presidente o voto de desempate.

Art. 7º O Comitê Federal de Assistência Emergencial se reunirá, em caráter ordinário, com periodicidade mínima mensal e, em caráter extraordinário, sempre que houver necessidade, por meio de convocação de seu Presidente.

Art. 8º Compete ao Comitê Federal de Assistência Emergencial: I - articular ações, projetos e atividades desenvolvidas com apoio dos Governos federal, estadual, distrital e municipal no âmbito da assistência emergencial; II - estabelecer as diretrizes e as ações prioritárias do Governo federal para a implementação da assistência emergencial; III - indicar um coordenador operacional, que atuará no local em que for reconhecida a crise humanitária; IV - supervisionar o planejamento e a execução de ações conjuntas de órgãos que atuem na execução das medidas que definir; V - propor, aos órgãos competentes, medidas para assegurar os recursos necessários à implementação das ações, dos projetos e das atividades da assistência emergencial; VI - firmar parcerias com órgãos de outros Ministérios, dos Poderes Legislativo e Judiciário, de outros entes federativos, da sociedade civil, do setor privado, de especialistas e de organismos internacionais; VII - acompanhar e avaliar a execução da assistência emergencial e adotar medidas para a mitigação de riscos; e VIII - elaborar relatório trimestral de suas atividades, com a avaliação da execução e dos resultados das políticas. § 1º Competirá ao coordenador operacional de que trata o inciso III do caput: I - executar as ações e projetos estabelecidos pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial para o apoio e o acolhimento das pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; II - elaborar plano operacional para a área afetada, em conformidade com as diretrizes e as ações prioritárias estabelecidas pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial, e coordenar sua execução; III - coordenar e ser responsável pela

Julio Croci
De la asistencia humanitaria al desarrollo de capacidades
Integración de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Brasil

logística e distribuição de insumos; e IV - informar as ocorrências na área afetada ao Comitê Federal de Assistência Emergencial, por meio de relatórios periódicos. § 2º Os relatórios trimestrais a que se refere o inciso VIII do caput serão publicados em sítio eletrônico do Governo federal no prazo de até sessenta dias, contado do fim do trimestre avaliado.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, 15 de fevereiro de 2018; 197º da Independência e 130º da República.

MICHEL TEMER Torquato Jardim Raul Jungmann Eliseu Padilha Sergio Westphalen Etchegoyen Este
texto não substitui o publicado no DOU de 16.2.2018