



Comparative Analysis on  
International Migration and  
Displacement in the Americas

---

[www.caminaramericas.org](http://www.caminaramericas.org)

**Desventajas sociales?: procesos  
in/exclusión social de la población  
migrante y refugiada en Brasil  
durante la pandemia de COVID-19**

---

Documento de Trabajo de CAMINAR N°4

Gisela P. Zapata

Carolina Moulin

Noviembre, 2021

### **Citación sugerida**

Zapata, G. P. y Moulin, C. (2021). Desventajas sociales?: procesos in/exclusión social de la población migrante y refugiada en Brasil durante la pandemia de COVID-19. Documento de Trabajo CAMINAR Nr. 4. Disponible en: <https://www.caminaramericas.org/documentos>

## RESUMEN

Este documento de trabajo presenta un análisis de los procesos de in/exclusión social y el ejercicio efectivo de derechos de las personas migrantes y refugiadas en Brasil durante la pandemia de COVID19. Desde marzo de 2020, el gobierno emitió una serie de medidas para contener el avance del virus, que afectaron directamente la gobernanza de la movilidad en el país. Entre ellas se destacan, el cierre de las fronteras, la autorización del uso de las Fuerzas Armadas para el control de las fronteras, la suspensión de las reuniones del Comité Nacional de Refugiados (CONARE), y de los plazos procesuales de los procesos migratorios y de refugio. Asimismo, se tomaron medidas para mitigar los efectos socioeconómicos de la pandemia entre la población más vulnerable: la ampliación del programa de asistencia social, *Bolsa Familia* y la implementación de un Auxilio de Emergencia. Por su vez, las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Organizaciones Internacionales que actúan en el país, tuvieron un papel protagónico en la asistencia, defensa y protección de los derechos de las personas migrantes y refugiadas.

La evidencia recogida sugiere que, aunque Brasil ha sido aclamado internacionalmente como modelo de protección de las personas en condición de movilidad, aún se constatan vacíos en la implementación de su (progresivo) marco legal que impactan directamente el acceso y ejercicio efectivo de derechos de esta población. La pandemia reverberó, profundizó y aceleró la fragmentación/desarticulación de las estructuras de gobernanza e integración de la población migrante y refugiada en Brasil, lo que se refleja en múltiples esferas y mecanismos. En particular, en la 'discriminación por omisión' o invisibilidad del tema migratorio, la tensión entre la universalidad en la narrativa y practica sobre los procesos de in/exclusión y la particularidad ausente de las políticas de protección social, la centralidad de la sociedad civil y los organismos de control en la asistencia, defensa y protección de los derechos de las personas migrantes y refugiadas y las dificultades inherentes a la implementación y respuesta a los desafíos de acogida e integración de estas poblaciones, y la creciente (re)securitización de la gestión de la movilidad en el país.

**Palabras clave:** Migración, refugio, COVID19, respuesta político-institucional, Brasil.

## ABSTRACT

This working paper presents an analysis of the processes of social in / exclusion and the effective exercise of rights among migrants and refugees in Brazil during the COVID19 pandemic. Since March 2020, the government issued a series of measures to contain the spread of the virus, which directly affected the governance of mobility in the country. Among them, the closure of borders, the authorization of the use of the Armed Forces for border control, the suspension of the meetings of the National Committee for Refugees (CONARE), and the procedural deadlines for migration and refugee processes. Likewise, measures were taken to mitigate the socioeconomic effects of the pandemic among the most vulnerable population: the expansion of the social assistance program, *Bolsa Familia*, and the implementation of an Emergency Assistance Scheme. In turn, Civil Society Organizations and International Organizations operating in the country played a leading role in assisting, defending, and protecting the rights of migrants and refugees.

The evidence presented here suggests that, even though Brazil has been internationally acclaimed as a model for the protection of mobile populations, there are still gaps in the implementation of its (progressive) legal framework that directly impact the access and effective exercise of rights of these populations. The pandemic reverberated, deepened, and accelerated the fragmentation/disarticulation of the governance and integration structures for the migrant population in Brazil, which is reflected in multiple spheres and mechanisms. In particular, in the 'discrimination by omission' or invisibility of the migration issue, the tension between the universality in the narratives and practices of the processes of in/exclusion and the absent particularity of social protection policies, the centrality of civil society and control bodies in the assistance, defense and protection of the rights of migrants and refugees and the difficulties inherent in the implementation and response to the challenges of reception and integration of these populations, and the growing (re) securitization of management of mobility in the country.

**Keywords:** Migration, asylum, COVID19, political-institutional response, Brazil.

## RESUMO

Este documento de trabalho apresenta uma análise dos processos de in/exclusão social e do exercício efetivo de direitos das pessoas migrantes e refugiadas no Brasil durante a pandemia da COVID19. Desde março de 2020, o governo emitiu uma série de medidas para conter a disseminação do vírus, que afetaram diretamente a governança da mobilidade no país. Entre elas, o fechamento de fronteiras, a autorização do uso das Forças Armadas para o controle fronteiriço, a suspensão das reuniões do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e os prazos processuais dos processos migratórios e de refúgio. Da mesma forma, foram tomadas medidas para mitigar os efeitos socioeconômicos da pandemia entre a população mais vulnerável: a expansão do programa de assistência social *Bolsa Família*, e a implementação do Auxílio de Emergência. Por sua vez, as Organizações da Sociedade Civil e as Organizações Internacionais que operam no país desempenharam um papel de liderança na assistência, defesa e proteção dos direitos das pessoas migrantes e refugiadas.

As evidências aqui apresentadas sugerem que, embora o Brasil tenha sido aclamado internacionalmente como modelo de proteção às pessoas em condição de mobilidade, ainda existem lacunas na implementação do seu arcabouço jurídico (progressivo) que impactam diretamente no acesso e exercício efetivo dos direitos destas populações. A pandemia reverberou, aprofundou e acelerou a fragmentação/desarticulação das estruturas de governança e integração da população migrante no Brasil, o que se reflete em múltiplas esferas e mecanismos. Em particular, na 'discriminação por omissão' ou invisibilidade da questão migratória, a tensão entre a universalidade nas narrativas e práticas dos processos de in/exclusão e a ausência de atenção às particularidades das políticas de proteção social, a centralidade da sociedade civil e dos órgãos de controle na assistência, defesa e proteção dos direitos das pessoas migrantes e refugiados e as dificuldades inerentes à implementação e resposta aos desafios de acolhimento e integração destas populações, e à crescente (re)securitização da gestão da mobilidade no país.

**Palabras chave:** Migração, refúgio, COVID19, resposta político-institucional, Brasil.

## Contenido

Introducción .....	7
Gobernanza de la movilidad y modelo de inclusión antes de la pandemia .....	12
TENDENCIAS RECIENTES DE LA MIGRACIÓN Y EL REFUGIO Y GOBERNANZA DE LA MOVILIDAD EN BRASIL .....	12
ACCESO A DERECHOS Y PROTECCIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS ....	17
Respuesta político-institucional a la pandemia de covid-19 en brasil.....	20
Impactos de la pandemia e inclusión de la población migrante en los programas de protección y asistencia social .....	25
IMPACTOS DE LA PANDEMIA EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN MIGRANTE: TRABAJO, VIVIENDA, SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.....	26
INCLUSIÓN DE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL .....	31
Invisibilidad del tema migratorio y su impacto en el acceso a derechos .....	32
El papel protagónico de la sociedad civil y de los órganos de control en la asistencia, defensa y protección de los derechos de las personas migrantes	37
Cambios en la gobernanza de la movilidad engendrados en tiempos de pandemia .....	43
Reflexiones finales .....	49
Referencias .....	50

## Introducción

El tema de la integración social constituye uno de los pilares del debate sobre las soluciones duraderas para las poblaciones migrantes y refugiadas. Los patrones de (in)movilidad se vieron profundamente afectados por la pandemia, con reflejos directos en el aumento de las desigualdades en los procesos de inclusión de estos grupos en las sociedades de acogida. Siguiendo la propuesta de Ager y Strang (2008), la integración se entiende como un proceso multifacético en el que se relacionan, por un lado, las bases fundacionales de derechos y garantías normalmente asociadas a la esfera pública y, por otro, los marcadores relacionados con diversas esferas de la vida (educación, salud, empleo e ingresos, vivienda) que apuntan las posibilidades de una inserción efectiva. Estas esferas funcionan como marcadores de la capacidad de inclusión social, al tiempo que sirven como "medios potenciales que apoyan el alcance de la integración" (p.169). En este trabajo, nos centramos en el impacto de la pandemia en el tejido conectivo, en particular en la mediación producida por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), que articulan derechos y marcadores en el proceso de inclusión y exclusión de las poblaciones migrantes y refugiadas en Brasil. Este papel de mediación fue -y ha sido- fundamental en la producción de, y en las disputas por el acceso a los derechos y las prerrogativas que dependen de la capacidad de regularización migratoria y de "visibilidad" de las poblaciones migrantes y refugiadas ante el estado.

Una de las dimensiones centrales de este proceso se refiere, en el caso brasileño, precisamente a las tensiones producidas en esta política de mediación (entre los derechos y el acceso efectivo a los mismos). Se trata de reconocer cómo la pandemia reverbera los ruidos existentes y profundiza y acelera los desajustes entre migrantes y refugiados y las estructuras de gestión y protección de estas poblaciones. En este sentido, las dinámicas de in/exclusión se sedimentan sobre los escombros profundamente desiguales

e históricamente constituidos de la relación entre migrantes y nacionales en Brasil (presentado en la sección 1). A modo de introducción, vale la pena destacar algunos elementos de esta gramática que parecen rearticularse en el contexto de la crisis sanitaria y social, global y regional, con características específicas al caso brasileño.

En primer lugar, se evidencia una dinámica estructural de desigualdad (de Souza, 2018), a la que se suma la condición de migrante/refugiado. El carácter incompleto de la ciudadanía nacional en contextos de modernidad periférica o "marginalidad urbana" (Souza, 2003; Wacquant, 2008) adquiere contornos específicos en el proceso de circulación, especialmente de los migrantes en el Sur Global. Las condiciones de las sociedades receptoras, sumadas a los patrones de expulsión, implica pensar en una movilidad que atraviesa y articula la supervivencia en y entre "terceros mundos transnacionales" (Santos, 2004; Moulin, 2011). En estos territorios, los patrones de sociabilidad violentos y desiguales se actualizan y se traducen en las dinámicas de recepción y acogida de los migrantes. En el caso brasileño, se evidencia, por ejemplo, en la creciente criminalización y gestión de la movilidad hacia y dentro del territorio nacional, con centralidad del brazo policial, y, más recientemente, del brazo militar del Estado en los procesos de recepción, gestión y acogida de personas migrantes y refugiadas. Varios mecanismos, implementados y acelerados en el contexto de la pandemia, de suspensión y precarización del acceso al territorio y a la regularización migratoria (como presentado en la sección 2) ilustran esta dinámica.

En segundo lugar, el contexto de la emergencia humanitaria y sanitaria revela la tensión entre la universalidad en la narrativa y práctica sobre los procesos de in/exclusión y la particularidad ausente en políticas de protección de las poblaciones migrantes (sección 3). Por un lado, existe un discurso universalista de los derechos humanos (Arendt, 2004) que busca

incorporar, en general, a las poblaciones migrantes y refugiadas a la lista de beneficiarios de derechos económicos, sociales y civiles establecidos en los marcos de las democracias centrales y periféricas. En Brasil, esto se refleja, por ejemplo, en la incorporación de la legislación migratoria como "última frontera del proceso de redemocratización" (Granja, 2017) y de adecuación del marco normativo a los principios constitucionales de 1988. Por otro lado, existe una creciente percepción por parte de los actores en la línea de frente (OSCs y gestores locales) de la urgencia de reconocer las especificidades de las demandas y necesidades de estas poblaciones en el contexto de la precariedad económica y social de Brasil, acelerada por el impacto desigual de la pandemia en las regiones más pobres y en las poblaciones racializadas (Tavares & Betti, 2021). Esta cuestión también reverbera en la dificultad de promover la inclusión a través de escalas territoriales y administrativas dispares y mal articuladas en el marco concurrente de la política social en general y la política migratoria. En Brasil, esta dificultad se demuestra en la atribución de la política migratoria a la escala federal, mientras que el acceso a los derechos se pulveriza en múltiples escalas locales y regionales, a menudo poco coordinadas y legibles para los propios beneficiarios (Facundo, 2017). En este sentido, la propia gobernanza de la movilidad y de las poblaciones móviles se bifurca entre las bases fundacionales de los derechos y los marcadores y mediadores para su realización, en una disyuntiva con importantes consecuencias para la reflexión, a mediano y largo plazo, sobre las posibilidades de una política de/y para la integración.

En este sentido, la evidencia presentada en este capítulo pone de manifiesto la fragmentación de las estructuras de gobernanza e integración de las poblaciones migrantes y refugiadas. En particular, los límites entre las esferas civil y militar, gubernamental y no gubernamental son cada vez más difusos como resultado de la economía política del humanitarismo y de la

opacidad sobre "quiénes" son los actores y dónde se "sitúan" en el marco de la política migratoria (inter)nacional. Como resultado de este proceso, las OSCs, por ejemplo, se convierten tanto en ejecutoras de la gestión migratoria (a servicio de los propios actores gubernamentales) como en mediadoras de la "defensa" de los derechos e inclusión de los migrantes/refugiados. El espacio público, articulado por las prácticas estatales y burocráticas, aparece pulverizado en el debate y en la práctica migratoria, produciendo una paradójica pulverización de la capacidad de las agencias (organizaciones internacionales, aparatos criminales/policiales, organismos de control y seguimiento, oficinas de seguridad social, bancos estatales, hospitales, puestos de salud, escuelas, centros de asistencia social) y una creciente (des)diferenciación entre actores, desde la perspectiva de la población beneficiaria (Das, 2007).

Otro elemento paradójico de las dinámicas de in/exclusión radica en la proliferación de normas y directrices que conforman un marco simultáneamente "improvisado" (Araújo et al, 2019) e hiper-regulado de derechos de (in)movilidad en el país, dado que como ha sugerido Ventura (2009), "donde hay muchas normas, hay pocos derechos". La ilegibilidad de los actores y de los marcos normativos dificulta la discusión sobre la responsabilidad y rendición de cuentas relativos a la política de protección de los migrantes, lo que se traduce en una dinámica de creciente judicialización del debate sobre la aplicación de la política migratoria y la inserción social de los migrantes y refugiados en el país. La captura de la complejidad de los proyectos migratorios (y de los dilemas y posibilidades que abre, incluso para la sociedad receptora) bajo la lógica de la regularización burocrática y la gestión logística de la (in)movilidad, nacional y regional, es evidente (Tazzioli, 2018).

El capítulo está estructurado en tres secciones. En la primera sección, se presenta la evolución histórica de la gestión migratoria en Brasil,

señalando las tendencias recientes y los marcadores y medios de acceso a la inclusión social. En la segunda sección, describimos los principales elementos de la respuesta político-institucional a la pandemia de Covid-19 en Brasil por parte del gobierno federal. En la tercera sección, analizamos los impactos de la pandemia en las condiciones de vida de las personas migrantes, en cuanto a las dimensiones de trabajo, vivienda, salud y protección social. Además, se identifican las medidas de ex/inclusión de estos grupos en las políticas públicas, ponderando la tensión entre universalidad y particularidad, la creciente securitización del tema, la centralidad de la sociedad civil y las dificultades inherentes a su protagonismo en la elaboración, implementación y respuesta a los desafíos de acogida e integración de las personas migrantes y refugiadas. En la conclusión, retomamos la crítica y análisis de los impactos de la pandemia en el recrudescimiento de una política de control fronterizo y ordenamiento espacial de las poblaciones, en la invisibilidad de la cuestión migratoria y en la ilegibilidad de las estructuras de gobernanza, con peso desproporcionadamente sentido por las organizaciones de la sociedad civil y por las propias poblaciones migrantes y refugiadas en Brasil.

Metodológicamente, el análisis se deriva de la combinación de datos de fuentes secundarias tales como registros administrativos, leyes y decretos, e informes de agencias gubernamentales e internacionales; así como de 11 entrevistas semi-estructuradas realizadas con actores clave que trabajan directamente con la población migrante y refugiada en Brasil, entre junio y julio de 2020: funcionarios de los gobiernos local y federal y representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) nacionales e internacionales y de las Agencias Internacionales tales como ACNUR, OIM, y UNFPA, entre otras. Estos actores están localizados en la frontera norte de Brasil – en las ciudades de Boa Vista (Roraima) y Manaus (Amazonas) – y en el municipio de São Paulo (São Paulo).

## **Gobernanza de la movilidad y modelo de inclusión antes de la pandemia**

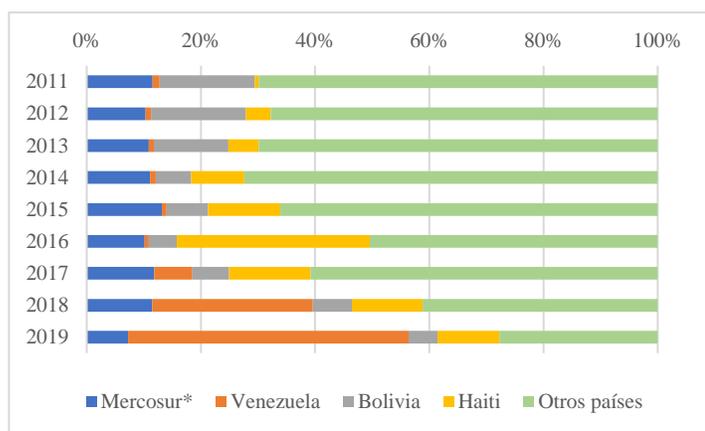
### **Tendencias recientes de la migración y el refugio y gobernanza de la movilidad en Brasil**

Históricamente Brasil ha sido un país de inmigración. El país fue un importador neto de personas desde la llegada de los portugueses en el siglo XVI, hasta mediados del siglo XX – principalmente europeos y esclavos africanos – atraídos por una combinación de alta demanda de mano de obra, políticas de “blanqueamiento de la raza”, y subsidios para la ocupación de grandes extensiones del territorio nacional. En las dos últimas décadas del siglo XX, en el contexto de una dictadura militar y una profunda crisis económica, un número significativo de brasileños comenzó a emigrar – principalmente para los Estados Unidos, Japón y Paraguay – al tiempo que resurgieron los flujos migratorios de países vecinos como Argentina, Bolivia, Colombia, Perú y Paraguay (Zapata, 2019). En 2010, el censo registró 599.934 inmigrantes residentes en Brasil – 0.3% de la población total – y la población de brasileños en el exterior se estimaba en cerca de 1.200.000.

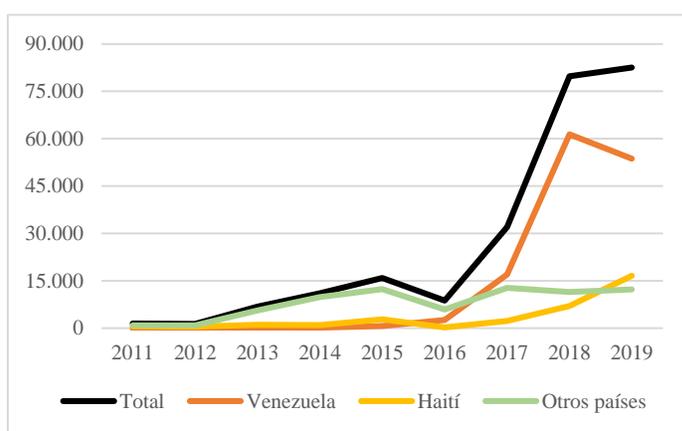
A partir del 2011, hubo un cambio en el padrón inmigratorio brasileño tanto en términos del volumen – con la intensificación de los flujos intrarregionales – como de su composición – en términos de orígenes y motivaciones migratorias, inclusive de migraciones forzadas con necesidad de protección internacional (Zapata & Fazito, 2018). A fines de 2019, se contabilizaron 1.449.684 inmigrantes, principalmente personas en edad económicamente activa, solteras y del sexo masculino (63%) (NEPO, 2021). Una parte significativa y creciente de este colectivo está compuesta por personas oriundas de países Latinoamericanos, tales como Venezuela (138.439), Bolivia (133.431), Haití (126.939), Argentina, Uruguay y Paraguay – Mercosur (161.404), Colombia (69.577) y Perú (45.811) (Cavalcanti et al., 2019; NEPO, 2021). Además, entre 2011 y 2019, Brasil recibió un total de 239.706 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado –

148.699 hombres y 89.852 mujeres, registrando un incremento exponencial de Venezolanos (135.665), Haitianos (32.073) y Cubanos (10.203) en busca de protección internacional (Silva et al., 2020).

**Número total de inmigrantes por año de registro, según país de nacimiento, 2011-2019**



**Solicitudes de la condición de refugiado por año, principales nacionalidades, 2011-2019**



Fuente: elaborado a partir de datos de la Policía Federal, Cavalcanti et.al. (2019), Silva et.al. (2020) y NEPO (2021).  
\*Mercosur: flujos solo desde Argentina, Uruguay y Paraguay.

Sin embargo, con respecto a la dinámica de inserción laboral – donde hay una mayor prevalencia de hombres – una parte importante de estos migrantes intrarregionales se encuentra en la informalidad o participa de la economía formal pero en empleos de baja calificación en la producción de bienes y servicios industriales, o en el sector de servicios y comercio (Cavalcanti et al., 2019).

El resurgimiento de Brasil como un destino atractivo para la migración internacional puede ser explicado por un conjunto de factores relacionados al surgimiento o intensificación de crisis sociopolíticas y económicas en algunos países emisores de la región, así como a factores internos. En particular, la relativa estabilidad política y económica del país en las últimas

dos décadas, impulsada por el posicionamiento de Brasil como la sexta economía del mundo, la reorientación de la política exterior brasileña hacia un nuevo rol de liderazgo regional, la intensificación del proceso de integración regional en el ámbito del Mercosur y la alta visibilidad de Brasil como sede del Mundial de Fútbol (2014) y los Juegos Olímpicos (2016) también favorecieron la construcción de una imagen del país como una nueva tierra de oportunidades (Zapata & Fazito, 2018).

Además, Brasil cuenta con un andamiaje jurídico moderno en términos de migración y refugio. La Constitución Federal (1988) establece que “todos son iguales ante la ley, sin distinción de ningún tipo, garantizando a brasileños y extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad” (Art. 5). Por un lado, el marco legal en materia de movilidad está compuesto por la Ley de Refugio (9.474/1997), la cual incorporó al ordenamiento jurídico brasileño la Convención de Ginebra de 1951, su Protocolo de 1967 y algunos elementos de la Declaración de Cartagena de 1984<sup>1</sup>. La aprobación de esta ley se dio en el ámbito de una larga tradición en materia de derecho y protección de refugiados en el país, que ha sido miembro del Comité Ejecutivo de ACNUR desde 1958, fue uno de los primeros países Sudamericanos en ratificar la Convención de Ginebra de 1951 y el primero en implementar una legislación específica e integral para personas refugiadas (Jubilut & Apolinario, 2008).

Por otro lado, en 2009, Brasil implementó el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados del Mercosur (Decreto 6975), permitiendo la libre movilidad, residencia y regularización – mediante comprobación de nacionalidad y antecedentes judiciales – de los ciudadanos de los países

---

<sup>1</sup> La ley solo incluye el reconocimiento como refugiado a una persona que "debido a una violación grave y generalizada de los derechos humanos, se ve obligada a abandonar su país de nacionalidad para buscar refugio en otro país".

del mercado común y asociados en territorio brasileño (OIM, 2018). Mas recientemente, en un contexto de viejas y nuevas demandas y creciente presión de la sociedad civil, se substituyó el anacrónico *Estatuto do Estrangeiro* (1980) – un legado de la dictadura militar (1964-1985) que trataba al inmigrante como amenaza a la seguridad nacional – por la nueva Ley de Migración (13.445/2017). En consonancia con la Constitución, esta ley reconoce a las personas migrantes como sujetos de derechos, promueve la lucha contra la xenofobia y la no discriminación como principios centrales de la política migratoria y garantiza igualdad de trato en relación con las personas nacionales. Esta ley también tiene como principios centrales la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, la acogida humanitaria, la promoción del ingreso regular al territorio y la regularización documental y la garantía del derecho a la reunificación familiar, entre otros (Art. 3).

Además, Brasil asumió compromisos a nivel internacional para la protección y el respeto de los derechos de las personas en movilidad como el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013), el Pacto Mundial sobre los Refugiados y participó activamente de las negociaciones y firmó el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018), a pesar de que Jair Bolsonaro retiró el país del acuerdo cuando asumió el poder en 2019.

Una de las particularidades de la gobernanza migratoria en Brasil es la participación de la sociedad civil en los organismos decisorios en materia de política migratoria y de refugio: tanto el Comité Nacional para Refugiados (CONARE) – organismo tripartito responsable por la determinación de la condición de refugiado – como el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg) – organismo cuatripartito a cargo de la formulación y coordinación de la política migratoria – reservan asientos para la sociedad civil (voz y voto para un representantes de una ONG y miembros de asociaciones sindicales,

patronales y de la comunidad científica – como observadores, respectivamente). Si bien esta estructura colegiada ayuda a equilibrar la tensión entre la preocupación del estado con la seguridad nacional y un enfoque basado en los derechos humanos (Jubilut & Apolinario, 2008), durante el gobierno de Bolsonaro, la participación de las organizaciones de la sociedad civil se ha reducido enormemente<sup>2</sup>.

A pesar de que la Nueva Ley de Migración representa un avance significativo hacia el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales de los migrantes, es evidente que la dinámica política instalada en el país desde 2016, que ha vuelto a darle un papel protagónico al aparato de seguridad del estado y el congreso más conservador desde la redemocratización del país (Queiroz, 2018), amenazan la implementación efectiva de este nuevo marco normativo. En este sentido, una de las grandes contradicciones de esta ley – y una clara expresión de la lógica de control y seguridad nacional que aún impregna la gestión migratoria en Brasil – es precisamente el hecho de que la Policía Federal sigue siendo responsable del control de fronteras y la implementación de la política migratoria (admisión, permanencia y expulsión de no nacionales) (Zapata & Tapia, 2021). Además, el decreto que la reglamentó (9.199/2017) no solo contradice del espíritu de la propia ley, sino que también otorga amplios poderes y un alto grado de discrecionalidad a las autoridades federales en la gestión migratoria (Acosta et al., 2018).

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, el CNIG - creado por el *Estatuto do Estrangeiro* en 1980 – no fue contemplado en la nueva ley de migración de 2017, pero fue recreado por el decreto que reglamentó la ley (9.199/2017). Luego de la extinción de todos los órganos colegiados creados por decreto durante el gobierno Bolsonaro, el CNIG fue recreado por medio de decreto (9873/2019), aun con una estructura tripartita pero ahora con mayor protagonismo de los organismos de seguridad del estado, con presidencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y asiento y voto reservado a la Policía Federal.

## **Acceso a derechos y protección social de las personas migrantes y refugiadas**

Los derechos civiles, sociales, económicos y culturales de las personas migrantes y refugiados están explícitamente contemplados en el sistema legal brasileño. La nueva Ley de Migración de Brasil estipula “el acceso igualitario y gratuito de los migrantes a servicios, programas y beneficios sociales, bienes públicos, educación, asistencia jurídica pública integral, trabajo, vivienda, servicios bancarios y seguridad social” (Art. 3, XI) (Presidência da República, 2017). La Ley también establece que estos derechos y garantías sean ejercidos independientemente de la situación migratoria. Asimismo, en el marco de la Política Nacional de Asistencia Social, las personas migrantes y refugiados son objeto de las políticas sociales y tienen derecho a recibir beneficios, siempre y cuando atiendan los criterios de vulnerabilidad social. En este sentido, son responsabilidades comunes del gobierno federal, los estados y los municipios, la gestión y organización de la prestación de servicios y programas socio-asistenciales específicos para las personas migrantes y sus familias; la garantía de la igualdad de atención a los migrantes; y la capacitación de trabajadores y organizaciones de asistencia social, entre otros (MDS, 2016). Además, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, Brasil cuenta con un buen Sistema Único de Salud (SUS) público y universal, cuyo acceso también está garantizado a los migrantes tanto por la Constitución Federal (Art. 196) como por la Ley de Migración (Art. 4, VIII) que garantiza el acceso “sin discriminación por motivos de nacionalidad y condición migratoria” (Chaves, 2020).

La seguridad social en Brasil está compuesta por dos grandes componentes: bienestar social y pensiones (que son de carácter contributivo) y asistencia social y salud (que son de carácter no contributivo). El sistema de Protección Social Básica (PSB) incluye salud, seguridad y asistencia social para las familias de bajos ingresos y/o en condiciones de vulnerabilidad social. El principal componente de la PSB son

los programas de transferencia de ingresos: El Programa Bolsa Familia (PBF) y el Beneficio de Prestación Continuada (BPC)<sup>3</sup>. Los migrantes pueden acceder a estos programas inscribiéndose en el Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), para lo cual deben presentar un documento de identificación tal como partida de nacimiento o matrimonio, cédula de identidad brasileña (RG), Cadastro de Pessoa Física (CPF) – que no depende de la regularización migratoria<sup>4</sup> –, o Tarjeta de Trabajo.

Aunque no existen micro datos públicos sobre el acceso de la población migrante y refugiada a estos programas de protección y asistencia social, datos recientes indican que antes de la pandemia, el programa de transferencia de ingresos Bolsa Familia tenía una cobertura nacional correspondiente a la demanda: mientras que cerca de 40% de la población empleada estaba en la informalidad, 28% de la población del país vivía en hogares que recibían el beneficio y 43% de los niños menores de 18 años eran atendidos (Blofield et al., 2020).

Así, a diferencia de la mayor parte de los países de la región, Brasil ya se destacaba, antes de la pandemia, por poseer un claro e inclusivo marco legal que garantiza el acceso en igualdad de condiciones con la población nativa de las personas migrantes y refugiadas a los derechos económicos, sociales y culturales. Además, la documentación para el acceso a los

---

<sup>3</sup> El BPC es un beneficio para personas mayores de 65 años y/o con discapacidades. Este beneficio estuvo restringido a los ciudadanos brasileños natos o naturalizados hasta abril de 2017, cuando el Supremo Tribunal Federal determinó que los extranjeros residentes en el país deberían ser beneficiarios de la asistencia social prevista en el artículo 203, inciso V de la Constitución Federal, una vez cumplidos los requisitos constitucionales y legales, haciendo a los migrantes elegibles a todos los programas, beneficios y servicios básicos de protección social.

<sup>4</sup> Cualquier migrante con un documento de su país de origen puede hacer el trámite para obtener un CPF personalmente o por internet, llenando un formulario y enviando los documentos y una foto por email a la Secretaria de Hacienda (*Receita Federal*).

programas de protección social no está condicionada al estatus legal, lo que facilita el acceso efectivo a dichos programas. Sin embargo, como será detallado en la sección 3, aún se constatan vacíos en la implementación de este marco legal, principalmente relacionados con i) la implementación parcial de la nueva ley de migración ; ii) la falta de una política nacional de migración – y por tanto, de iniciativas focalizadas para la población migrante y refugiada –; iii) la falta de información en las estructuras burocráticas que a veces resultan en discriminación en la atención a estas poblaciones y, de modo general; iv) la lógica securitista, legado de la época de la dictadura, que aún permea la gestión de la movilidad en Brasil (Moulin & Magalhães, 2020; Zapata & Tapia, 2021).

En este sentido, vale resaltar que los avances normativos a nivel federal en materia de definición de la política migratoria, no se han traducido en avances significativos en materia de implementación de la política por parte de los estados y municipios, los cuales, dada la descentralización político-administrativa del país, son responsables por la oferta de vivienda y servicios, como la enseñanza de idiomas, la generación de empleo e ingresos y todas las otras dimensiones relativas a la integración socioeconómica de los migrantes y refugiados. Un análisis sistemático de los instrumentos de gestión migratoria –la existencia de un mecanismo de cooperación entre los municipios y otros entes de la federación, existencia de albergues y Centros de Referencia y Apoyo para Migrantes y Refugiados (CRAI) y la oferta de cursos de portugués y el atendimento multilingüe en la prestación de servicios públicos, entre otros – reveló que de los 3.876 municipios del país con presencia de inmigrantes en 2018, apenas 215 (alrededor de 5%), poseían algún de estos servicios. Entre estos se destacan Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília y Boa Vista (IBGE, 2019).

Estas brechas en la implementación de políticas no solo reducen las perspectivas de integración socioeconómica y cohesión social de los

migrantes, sino que también han llevado a un grado preocupante de inercia institucional por parte del Estado, lo que impone una pesada carga sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Agencias Internacionales, que muchas veces acaban asumiendo responsabilidades del estado en materia de asistencia y protección social de estas poblaciones.

### **Respuesta político-institucional a la pandemia de COVID-19 en Brasil**

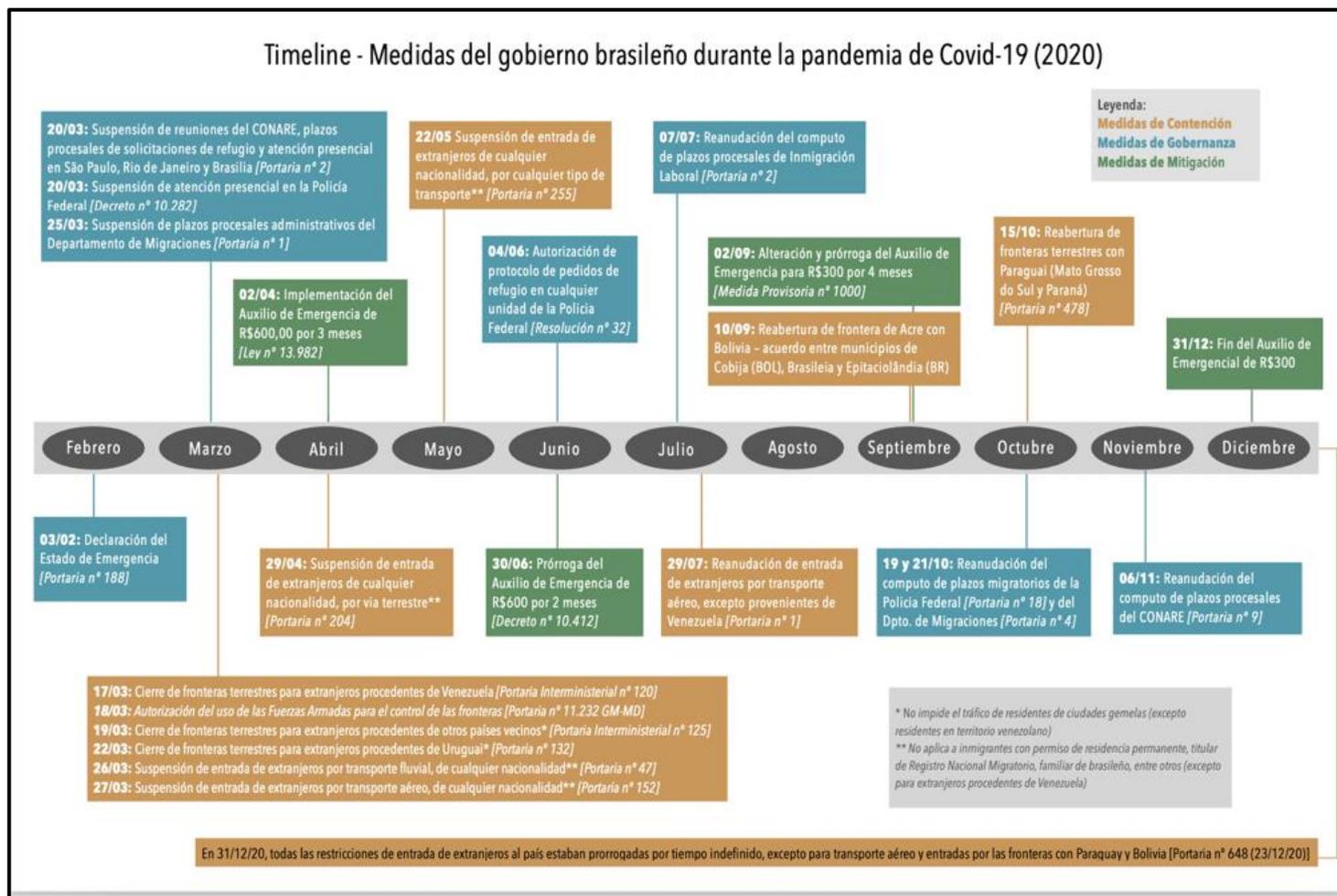
A pesar de que el país ha sido históricamente referencia mundial en materia de vacunación y salud pública, la 'estrategia institucional de propagación del virus' promovida sistemáticamente por el gobierno federal bajo el liderazgo de Jair Bolsonaro (Ventura et al., 2021), llevó al país a liderar el ranking en cuanto a tasas de contagio y muertes por Covid-19 y a convertirse en el epicentro global de la pandemia en marzo de 2021 (Gortázar, 2021).

La pandemia llegó a Brasil en un contexto de fragilidad social, económica y política. En 2019, el país estaba pasando por un período de desaceleración – con una tasa de crecimiento del PIB de 1.1% (IMF, 2020) y una alta prevalencia del empleo informal – 47,9% (ILO, 2021). Además, el país ha estado inmerso en una intensa crisis sociopolítica desde el turbulento, y para muchos trágico, proceso de *impeachment*, en mayo de 2016, de la presidenta electa Dilma Rousseff. La elección del ultraderechista Jair Bolsonaro en octubre de 2018 ha exacerbado estas múltiples crisis. En este contexto, la pandemia produjo una contracción del PIB de 4.1% en 2020, superior al promedio mundial (World Bank, 2021) y un aumento de la tasa de desempleo (de 11,9 en 2019 para 13,5 en 2020), alrededor de 14 millones de personas – el mayor número registrado desde 2012 (IBGE, 2021). Además, la pandemia afectó especialmente a los trabajadores informales y de baja escolaridad (Veloso, 2021).

El cuadro 1 presenta una cronología de las principales medidas, principalmente aquellas relacionadas con la gobernanza de la movilidad, tomadas por el gobierno para lidiar con la pandemia de Covid-19 a lo largo del 2020. Estas medidas pueden ser clasificadas en tres grandes grupos: medidas de contención (del virus), de gobernanza, y de mitigación de los efectos de la pandemia.

Brasil fue el primer país de América Latina en reportar la enfermedad el 26 de febrero de 2020, y uno de los primeros en declarar el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional (Cimini et al., 2021). En marzo de 2020, el gobierno emitió una serie de ordenanzas (*portarias*) para contener el avance de la pandemia, que afectaron directamente la gobernanza de la movilidad en el país. Entre ellas se destacan, el cierre de las fronteras terrestres – primero con Venezuela y luego con los demás países vecinos, la autorización del uso de las Fuerzas Armadas para el control de las fronteras, y luego la suspensión de entrada de no nacionales al país por vía marítima y aérea. La prohibición de entrada de extranjeros al país por cualquier tipo de transporte se extendió a todas las nacionalidades en mayo de 2020. En julio de 2020, se permitió nuevamente la entrada de extranjeros por transporte aéreo, excepto para personas provenientes de Venezuela. En diciembre de 2020, todas las restricciones de entrada, excepto para transporte aéreo y entradas por las fronteras con Paraguay y Bolivia, habían sido prorrogadas por tiempo indefinido.

Cuadro 1: Medidas del gobierno brasileño durante la pandemia de Covid-19 (2020)



Fuente: elaboración propia

Por su vez, entre las medidas que impactaron directamente la gobernanza de la movilidad en el país, se destacan, también en marzo: la suspensión de las reuniones del Comité Nacional de Refugiados (CONARE), de los plazos procesuales tanto de los procesos migratorios como de las solicitudes de refugio<sup>5</sup>, y la prorrogación automática de la validez de los documentos migratorios (protocolo de solicitud de refugio, Registro Nacional Migratorio, regularización migratoria, etc.), dada la suspensión de la atención presencial en los entes gubernamentales, incluyendo la Policía Federal (MJSP, 2020). En octubre de 2020, citando la demanda reprimida de los procesos de regularización migratoria, la Policía Federal anunció la reanudación del cómputo de los plazos migratorios y en noviembre se reinició el cómputo de los plazos procesales del CONARE (cuadro 1).

A su vez, entre las principales medidas económicas y de asistencia social tomadas por el gobierno federal para lidiar con la crisis económico-sanitaria se incluyen: i) la ampliación del principal programa de asistencia social, Bolsa Familia; ii) la propuesta e implementación del Auxilio de Emergencia – liderada por la oposición en el congreso – en abril (Ley 13.982/2020) por un período de 3 meses, para la población más vulnerable – trabajadores informales y personas sin empleo, sin ingreso fijo, o de bajos ingresos (hasta medio salario mínimo por mes) por un valor de BRL\$600 (BRL\$1200 para madres cabeza de familia)<sup>6</sup>. En junio, el auxilio fue extendido por 2 meses más y en septiembre, fue instituido un auxilio reducido (R\$300

---

<sup>5</sup> Aunque CONARE no suspendió formalmente la recepción de solicitudes de la condición de refugiado, en la práctica el cierre de fronteras causó una disminución de 65% en el número de solicitudes recibidas, pasando de 82.552 en 2019 para 28.899 en 2020 (Silva et al., 2021).

<sup>6</sup> Este auxilio es equivalente a la línea de pobreza urbana per cápita nacional en 2018. El beneficio fue depositado automáticamente para los inscritos en el Registro Nacional de Programas Sociales (CadÚnico) y para los beneficiarios del PBF. Al momento de erupción de la pandemia, el PBF contemplaba a 13 millones de hogares con un beneficio promedio de BRL\$164 por familia (Blofield et al., 2020). Todos los demás interesados debían inscribirse online o por medio del aplicativo del banco público Caixa Econômica Federal (Caixa Tem).

por mes) por 4 meses; iii) un paquete inédito de medidas del Banco Central para inyectar liquidez al mercado financiero del orden de BRL\$1,2 trillones, incluyendo una línea de crédito extraordinario para micro, pequeñas y medianas empresas para financiar los salarios de sus trabajadores; y iv) una medida federal (MP936) que permitió a las empresas suspender contratos de trabajo y reducir hasta en 70% la jornada laboral y el salario de sus empleados, inicialmente por un periodo de 90 días (Cardoso, 2020; Diesse, 2020).

Datos oficiales indican que en junio de 2020, 43% de todos los hogares del país, donde reside casi la mitad de la población – 104,5 millones de personas – había recibido el auxilio (IBGE, 2020). Además, hubo un aumento significativo de la cobertura de protección de los niños menores de 18 años por medio del pago del auxilio a los beneficiarios del PBF (de 43% para 62,5%) y el número de beneficiarios de este nuevo programa de transferencias excedió el de la población empleada en el sector informal antes de la pandemia (cerca de 40%), mientras cerca de 47 millones de personas que no eran beneficiarias del PBF (52.47% de toda la población empleada pre-pandemia), recibieron el auxilio de emergencia. Asimismo, a pesar de los obstáculos, una parte de los trabajadores del sector formal que cumplían con los criterios establecidos, tuvieron acceso al seguro de desempleo u otro tipo de indemnización (Blofield et al., 2020).

Aunque no existen microdatos públicos consolidados sobre el acceso de la población migrante y refugiada a programas de protección y asistencia social, datos preliminares de la Caixa Económica indican que un total de 149.019 inmigrantes residentes en el país (equivalente a 0,24% del total de beneficiarios) habían recibido el auxilio de emergencia hasta septiembre de 2020: 42.519 venezolanos, 22.365 haitianos, 21.318 bolivianos, 6.762 colombianos, 6.622 paraguayos y 5.903 argentinos. Los 5 estados con mas inmigrantes beneficiados son: São Paulo (54 mil), Roraima (18,5 mil),

Amazonas (12.7 mil), Paraná (11 mil) y Santa Catarina (9.5 mil) (Freire, 2020). Además, un estudio nacional realizado durante la pandemia indica que, de una muestra de 2.475 inmigrantes, 1.429 (58%) tenía conocimiento sobre sus derechos sociales, 1.505 y 1.523 (cerca de 61%), respectivamente, estaban inscritos en algún programa de ayuda del gobierno federal o habían solicitado el auxilio de emergencia, mientras que 985 (40%) estaban inscritos en el registro federal de programas de asistencia social (Fernandes & Baeninger, 2020).

Sin embargo, las medidas de protección social tomadas por el gobierno federal para lidiar con la crisis económico-sanitaria han sido insuficientes. Estudios preliminares indican que la implementación de la primera fase del auxilio de emergencia de R\$600 (de abril a agosto de 2020), produjo una disminución temporal de las tasas de pobreza y pobreza extrema, que pasaron, respectivamente, de 24% y 6,2% de la población a finales de 2019 para 21,7% y 3,3% en junio de 2020. Sin embargo, la disminución y posterior terminación del beneficio en diciembre de 2020 revirtieron este proceso y el país registró nuevamente aumentos sostenidos en el nivel de pobreza desde octubre de 2020 – alrededor de 50 millones de personas (Roubicek, 2020, 2021).

### **Impactos de la pandemia e inclusión de la población migrante en los programas de protección y asistencia social**

Esta sección presenta una valoración con relación a los impactos de la pandemia de Covid-19 sobre las condiciones de vida y el acceso efectivo de la población migrante y refugiada a los programas de protección y otros derechos sociales en Brasil. Los hallazgos se derivan de datos de fuentes secundarias y de 11 entrevistas semi-estructuradas realizadas con actores clave que trabajan directamente con la población migrante y refugiada en Brasil, entre junio y julio de 2020: funcionarios de los gobiernos local y federal

y representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) nacionales e internacionales y de las Agencias Internacionales tales como ACNUR, OIM, y UNFPA, entre otras. Estos actores están localizados en la frontera norte de Brasil – en las ciudades de Boa Vista (Roraima) y Manaus (Amazonas) – y en el municipio de São Paulo (São Paulo).

### **Impactos de la pandemia en las condiciones de vida de la población migrante: trabajo, vivienda, salud y protección social**

A pesar de que no existen datos específicos sobre el impacto de la pandemia en las condiciones de vida de la población migrante y refugiada en Brasil – ya que la encuesta nacional de hogares realizada durante la pandemia (PNAD COVID) no incluye datos sobre nacionalidad, estudios recientes sugieren que estas poblaciones están particularmente expuestas a los efectos nocivos de la pandemia, dadas las desigualdades estructurales que caracterizan a los países de la región y la incorporación precaria a los mercados laborales con altas tasas de informalidad y acceso fragmentado a la salud, la vivienda y otros derechos sociales de estas poblaciones (Zapata & Prieto Rosas, 2020).

En este sentido, mientras que la legislación vigente en Brasil garantiza el acceso al mercado de trabajo formal a la población migrante y refugiada, una parte importante de ellos – principalmente aquellos provenientes de países de la región – se encuentra en la informalidad<sup>7</sup> o participa de la economía formal pero en empleos de baja calificación en la producción de bienes y servicios industriales, servicios o comercio (Cavalcanti et al., 2019). Así, las medidas de distanciamiento físico

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, un estudio reciente del Banco Mundial estimó que en diciembre de 2019, solo 19,000 de los 224.000 venezolanos residentes en el país en ese momento (alrededor de 8% del total), estaba empleado en el sector formal de la economía (Mrittika et al., 2021). Otro estudio de ACNUR estimó que en 2019, 66% de los migrantes y refugiados venezolanos en América Latina se encontraba desempleado o trabajando en la economía informal (UNHCR, 2019).

necesarias para contener la propagación del virus – en su mayoría lideradas por los gobiernos municipales y estatales mediante la suspensión de las actividades no esenciales<sup>8</sup>, afectaron desproporcionalmente a estas poblaciones que están sobrerrepresentadas en sectores de actividad con mayor exposición al público.

Un estudio reciente indica que, de una muestra de 2.475 inmigrantes residentes en Brasil, 44% no estaba trabajando antes de la pandemia y casi la mitad de aquellos que lo estaban, perdieron sus empleos con la actual crisis. Además, 57% afirmaron ganar mucho menos de lo necesario para sobrevivir, lo que dificulta enormemente su capacidad para enviar remesas a los familiares que permanecieron en el país de origen. Asimismo, a pesar de que la mayoría de los migrantes reportó haber solicitado el auxilio de emergencia, solo 3% declaró haberlo conseguido, ya sea por obstáculos relativos a la falta de documentación en día, problemas de acceso a la plataforma digital o de conocimiento sobre los procedimientos para solicitar el auxilio, entre otros (Fernandes & Baeninger, 2020).

En este contexto, los migrantes enfrentaron serias dificultades para hacer frente a sus gastos básicos de subsistencia, principalmente de vivienda y alimentación, y para continuar ayudando a los familiares que permanecieron en el país de origen, “empeorando una situación ya trágica”, como reportado por unanimidad por las organizaciones entrevistadas. Además de la imposibilidad de cumplir con las medidas de distanciamiento físico y social, dadas las condiciones precarias en las que viven muchos migrantes – en asentamientos informales, en condiciones de hacinamiento, etc. – existe un gran problema relacionado con la

---

<sup>8</sup> Mientras tanto, el presidente Bolsonaro continúa insistiendo que el coronavirus no es más que una ‘gripecita’ sobrevalorada por la prensa para desestabilizar su gobierno (Arcanjo, 2020).

precariedad o inexistencia de contratos de alquiler formales, lo que exacerbó la vulnerabilidad de estas poblaciones:

La necesidad mas urgente para los migrantes es la vivienda: 70-80% de nuestros beneficiarios están preocupados con el pago de arriendo, con ser desalojados y quedarse en la calle. Intentamos establecer un dialogo con los propietarios para negociar el pago de arriendos, para que no subieran los precios durante la pandemia, pero muchos ni siquiera tenían contratos de alquiler regulares por lo que eran desalojados sin ningún recurso legal" (representante de OSC, São Paulo).

Este problema fue agravado por el hecho de que los pocos albergues administrados por la sociedad civil – tanto para migrantes como para la población en general –se vieron impedidos de recibir personas para poder cumplir con las medidas de distanciamiento, lo que parece haber provocado un aumento de la población de calle.

Los impactos de la crisis económico-sanitaria sobre la población migrante y refugiada son especialmente agudos en los estados fronterizos de Roraima y Amazonas, dos de las regiones más pobres del país y con serias deficiencias en la oferta de vivienda y servicios públicos<sup>9</sup>, contextos de acogida para la mayor parte de los venezolanos en el país. Por ejemplo, una parte de la población venezolana que quería salir de los albergues para

---

<sup>9</sup> La vulnerabilidad de esta población se ve particularmente acentuada por su acceso precario a vivienda: se estima que unos 7.000 venezolanos residen en los albergues temporales establecidos por la Operación Acogida en Roraima (Casa Civil, 2019), mientras el resto se concentra en ocupaciones informales y alojamientos precarios en Boa Vista, Pacaraima y Manaus. Además, 38% de los ciudadanos venezolanos 'interiorizados' – reubicados voluntariamente a otras regiones del país – también reside en albergues administrados por las organizaciones religiosas y de la sociedad civil (OIM, 2020). Además, ya hay indicios de que en Roraima, un número creciente de venezolanos están quedando en situación de calle porque no consiguen pagar el alquiler en los alojamientos particulares donde residen (R4V, 2020a).

independizarse o seguir para otros destinos por medio del Programa de Interiorización<sup>10</sup>, no podían hacerlo pues había pocas ofertas de empleo, el número de vuelos del programa disminuyó drásticamente y no había plazas disponibles en los albergues en otras ciudades. Es decir, el sistema interconectado de acogida – relocalización – integración que sustenta el programa fue interrumpido por la pandemia.

Además, en las localidades donde la pandemia rápidamente desbordó los ya precarios sistemas de salud como Manaos y Boa Vista: “hubo una carencia en la provisión de servicios públicos esenciales para todos a nivel local. Sobre todo, porque la Secretaría Municipal de Asistencia Social (SEMAS) también era la encargada del SOS funerario y de enterrar a la gente y eso les creó un desgaste muy grande (representante de OSC, Manaos).

Las dificultades socioeconómicas generadas por la pandemia se vieron particularmente acentuadas entre la población migrante dado que la mayoría vivió algún tipo de separación familiar durante el proceso migratorio, sufre con la limitada o falta de redes familiares en el país y con la angustia emocional causada por la incapacidad de continuar enviando remesas para los familiares en el país de origen, lo que ha provocado un marcado deterioro de la salud mental de estas poblaciones.

Esta doble crisis sanitaria-económica ha tenido un grande impacto en la salud mental. Los migrantes relatan que se sienten viviendo al límite: hay una gran preocupación con la familia, el

---

<sup>10</sup> El “Programa de Interiorização” es un programa administrado por la Operación Acogida del gobierno federal con el apoyo de las agencias de las Naciones Unidas (ACNUR, OIM) y de organizaciones de la sociedad civil, para reubicar voluntariamente a ciudadanos venezolanos residentes en los estados de la frontera norte (Roraima y Amazonas), para otros a otros estados brasileños. Para una descripción detallada de los aspectos normativos y materiales del programa, ver Moulin & Magalhães (2020).

futuro, una sensación de frustración y sufrimiento por no poder proveer para sus familias...Muchos están depresivos, sin falta de perspectiva y muchas veces sin apoyo familiar aquí. Sin planes siquiera de corto plazo, las personas viviendo el día a día, sin saber como será mañana (representante de OSC, São Paulo).

La principal preocupación y prioridad de los migrantes no es la salud sino la cuestión de la sobrevivencia, del trabajo – por eso migraron, es una cuestión de dignidad. Vemos que eso genera una grande frustración que luego exagera los problemas de salud mental, lo que a su vez puede desencadenar en otros problemas como consumo de alcohol, violencia doméstica, etc. (representante de OSC, Boa Vista).

En términos generales, la pandemia puso de manifiesto y agravó las desigualdades preexistentes entre la población migrante y nativa en términos de acceso y ejercicio de derechos relativos al trabajo, la vivienda, la salud, etc. Es decir: “la crisis desnudó todo – si las políticas ya eran insuficientes en tiempos normales, ahora la pandemia hizo eso mas evidente: los problemas sociales, jurídicos, políticos, y no existen políticas específicas para mitigar esos efectos” (representante de la sociedad civil, São Paulo).

Por otro lado, no es posible dimensionar el impacto del coronavirus entre la población migrante, ya que los registros del Ministerio de Salud, así como los datos oficiales sobre el número de casos y muertes no están desglosados por nacionalidad. Según varias organizaciones, esta falta general de información ha afectado a la capacidad de las OSCs para impulsar políticas de salud pública dirigidas específicamente a los migrantes y refugiados, pues “no hay como hacer política publica con esa venda en

los ojos” (representante de la sociedad civil, São Paulo). Como parte de un proyecto de transparencia de datos sobre COVID-19 que aun tramita en la cámara de representantes (PL 2726/2020), una parte de la sociedad civil consiguió que se incluyera la información de nacionalidad en los registros del Ministerio de Salud. Sin embargo, algunas organizaciones mostraron preocupación con los posibles efectos adversos que esto puede causar en el largo plazo. En las palabras de un entrevistado:

Eso es complicado porque no tenemos la nacionalidad en los registros de salud – aunque ya hay un proyecto de ley...pero yo no se si debemos advocar por eso pues al mismo tiempo demandamos un acceso universal a los servicios y eso es arriesgado porque puede tener el efecto contrario: el de que se use esa información para limitar los servicios para los migrantes (representante de la sociedad civil, São Paulo).

Por fin, las personas entrevistadas también resaltaron que el escenario es bastante preocupante en términos de los impactos de la actual coyuntura en el proceso de integración de la población migrante en el mediano y largo plazo, ya que la precariedad laboral y económica acaba generando también mayor vulnerabilidad y mayores riesgos de explotación laboral, trafico de personas, seguridad alimentaria, etc.

### **Inclusión de la población migrante en los programas de protección y asistencia social**

La discusión de esta sección se estructura alrededor de tres grandes temas: i) la invisibilidad del tema migratorio en Brasil y sus impactos en el acceso a derechos de la población migrante; ii) el papel protagónico de las OSCs y de los órganos de control en la asistencia, defensa y protección de los

derechos de los migrantes; y iii) cambios en la gobernanza de la movilidad engendrados en tiempos de pandemia.

#### *Invisibilidad del tema migratorio y su impacto en el acceso a derechos*

Uno de los mayores impactos de la pandemia sobre la población migrante y refugiada en Brasil fue el acceso a documentación, lo cual tuvo un efecto cascada en términos de acceso a otros derechos sociales. Con la llegada de la pandemia, Brasil optó por suspender todas las actividades de regularización migratoria en marzo de 2020. Por un lado, la Policía Federal – institución responsable de la aplicación de la política migratoria, incluida la expedición de documentos de migración y refugio – suspendió la atención presencial en todas las unidades del país. Por otro lado, se suspendieron la atención presencial, las reuniones del Comité Nacional de Refugiados (CONARE), y los plazos procesuales de las solicitudes de refugio.

En la práctica, estas medidas imposibilitaron la renovación de los documentos migratorios (Cédula de Registro Nacional Migratorio – CRNM, Documento Provisional de Registro Nacional Migratorio – DPRNM<sup>11</sup>), dar inicio a nuevos procesos migratorios, la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, así como también la suspensión de los plazos de procesamiento y análisis de las solicitudes de refugio. Aunque desde junio de 2020, la policía federal comenzó a atender lo que consideran ser ‘situaciones excepcionales’, el entendimiento de esta prerrogativa es altamente heterogénea a lo largo del país. Además, a pesar de que el gobierno emitió una directiva (Circular DIREX n° 04, de 16 de marzo de 2020)

---

<sup>11</sup> El Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DP-RNM) se otorga a los solicitantes de la condición de refugiado mientras esperan una decisión del CONARE, mientras que la Carteira de Registro Nacional Migratorio (CRNM) es el documento de identidad emitido para los migrantes regulares temporales o permanentes residentes en el país.

que determina la prórroga automática de los documentos vencidos, nuestros informantes de la sociedad civil afirmaron que diferentes instituciones públicas y privadas parecían desconocer la normativa vigente y seguían exigiendo la presentación de documentos actualizados, demostrando que hay una seria falta de comunicación, especialmente entre los órganos estatales.

La falta de acceso a documentación tuvo un impacto directo en la capacidad de las personas migrantes de ejercer sus derechos sociales, particularmente, el acceso al principal programa de mitigación de los efectos de la pandemia: el auxilio de emergencia. Aunque la ley no hace una mención explícita con relación a la elegibilidad a este programa por parte de la población migrante y refugiada residente en el país, su derecho de acceso a servicios, programas y beneficios sociales está garantizado por otros dispositivos del sistema legal brasileño (ver sección 1). Tanto las organizaciones internacionales como de la sociedad civil fueron unánimes al apuntar las diversas dificultades enfrentadas por los migrantes, especialmente durante los primeros meses de implementación del beneficio.

De un lado, el propio diseño de la plataforma virtual para solicitar el beneficio estaba disponible solo en portugués y requería la entrada de un RG (identidad a la que tienen derecho solo los ciudadanos natos o naturalizados) y de un CPF (aunque este documento no depende de la regularidad migratoria, los migrantes no podían completar el registro pues muchas veces los datos registrados no eran compatibles con los registros de Hacienda sobre esta persona – el nombre de los padres tenía un problema de grafía, por ejemplo), lo que dificultó la inscripción de los migrantes en el programa. A esto se sumaron las dificultades relacionadas con la falta de

recursos tecnológicos<sup>12</sup> (teléfonos inteligentes, conexión a internet, etc.) o de conocimiento de las nuevas tecnologías entre los migrantes.

De otro lado, para retirar el beneficio otorgado las agencias de la Caixa Económica Federal estaban exigiendo documentos emitidos por el gobierno brasileño dentro del período de vigencia, haciendo caso omiso de la propia normativa del gobierno federal. Luego de una acción civil impetrada por la Defensoría del Pueblo, a mediados de mayo de 2020, la Caixa comenzó a aceptar documentos vencidos, pero no se consiguió que aceptaran también como identificación los documentos del país de origen (pasaporte o cédula) para realizar el pago del beneficio en las agencias, alegando que no se podía atestar la veracidad de los documentos y que eso representaría un riesgo en términos de seguridad. Así, el acceso efectivo de la población migrante y refugiada al principal programa de mitigación y protección social del gobierno federal durante la pandemia se vio comprometido por la forma como fue diseñada y ejecutada la política, sin contemplar las particularidades, principalmente relativas a la documentación, de estas poblaciones. En las palabras de un representante de la sociedad civil en São Paulo:

“Las políticas de mitigación se hicieron sin considerar las particularidades de las minorías, siendo los migrantes uno de los más afectados. No ha habido una política explícitamente discriminatoria, pero la pandemia dejó en evidencia las lagunas que existen en la asistencia social. Hay una falta total de preparo de las políticas públicas para la inclusión de los migrantes que, por la misma constitución, tienen derechos igual a los ciudadanos brasileños”.

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, un estudio de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial (R4V) encontró que apenas 65% de los venezolanos en territorio Brasileño tenía acceso a un teléfono celular en 2019 (R4V, 2020).

Además, algunas de las instituciones entrevistadas reportaron un problema de comunicación y desinformación e inclusive la difusión de *fake news* con relación al beneficio por parte del gobierno: “la propaganda en la TV decía que el auxilio era solo para brasileños” y también “escuchamos quejas de brasileños diciendo que los migrantes no debían tener derecho al auxilio” (representante de organización religiosa, Boa Vista).

Estas dinámicas fueron sintetizadas por nuestros entrevistados:

“El tema migratorio es absolutamente irrelevante en las políticas sociales brasileñas, totalmente invisibilizado, no hay nada específico para la población migrante. El acceso a derechos básicos de salud, educación, es garantizado por la constitución, pero claro hay problemas de visibilidad, de divulgación de capacitación de agentes públicos, etc.” (funcionario del gobierno federal, São Paulo).

“Mas que un trato desigual o discriminatorio lo que se crean son “desventajas sociales”. Se somete a los migrantes a un régimen igual pero que debería ser distinto. Lo que existe es una falta de cultura por parte del funcionario publico que atiende al migrante: le pide al extranjero documentos que solo tienen los nativos como el RG (cédula), la tarjeta de reservista o la tarjeta de elector. Falta una culturalización de esas personas que atienden ese publico. Entonces no es una discriminación típica desde el punto de vista penal que uno conoce [y que es ilegal] es una cuestión más sutil pero institucionalizada” (Representante de OSC, Manaus).

En síntesis, lo que se desprende de las entrevistas es la falta de visibilidad del tema migratorio entre los sectores tanto públicos<sup>13</sup> como privados, y de que existe un grado de 'discriminación por omisión' hacia la población migrante y refugiada residente en el país, que crea desventajas sociales para estas poblaciones. En particular, los actores entrevistados resaltaron que no necesariamente existe un tratamiento discriminatorio explícito e intencional hacia la población migrante por parte del estado, pero la invisibilidad y falta de respuesta a las necesidades y vulnerabilidades específicas de la población migrante, así como el desconocimiento generalizado en las estructuras de la administración pública sobre las particularidades y los derechos de las poblaciones de migrantes y refugiados crea una capa de burocratización que se traduce en 'barreras sociales' que pueden resultar un aumento de la precariedad de estas poblaciones. Estas dinámicas ponen de manifiesto la falta de transversalidad de las políticas de inclusión del estado para con las personas migrantes. En las palabras de un representante de la sociedad civil, *"No hubo un tratamiento discriminatorio como tal, pero cuando se hicieron las leyes no se pensó en los detalles, en la diversidad del país, en las particularidades de los migrantes. Es un problema más de omisión. Fue como cambiar la llanta con el carro en movimiento"*.

---

<sup>13</sup> En este sentido vale resaltar que, con excepción de la Operación Acogida para la recepción humanitaria de los venezolanos (ver Zapata & Tapia, 2021), ni antes ni durante la pandemia, se implementaron programas focalizados hacia la población migrante a nivel federal.

*El papel protagónico de la sociedad civil y de los órganos de control en la asistencia, defensa y protección de los derechos de las personas migrantes*

En términos generales podemos afirmar que durante la pandemia, las acciones de las OSCs y de otros agentes no estatales como las Organizaciones Internacionales (OIs), sirvieron de complemento a las acciones de protección social del gobierno federal, las cuales realizaron una serie de acciones autónomas o de forma conjunta con otros agentes gubernamentales y no gubernamentales para suavizar el impacto de la crisis sanitaria entre los migrantes y otras poblaciones vulnerables (ver también Vera Espinoza et al., n.d.).

Como será ilustrado a continuación, tanto las OSCs como las OIs, así como los órganos de control como la Defensoría Pública de la Unión (*Defensoria Pública da União*, DPU) – organismo autónomo del poder ejecutivo cuyo objetivo es prestar asistencia jurídica gratuita a grupos vulnerables – tuvieron un papel central en la asistencia, defensa y protección de los derechos de la población migrante y refugiada en el país durante la pandemia.

En Brasil, la sociedad civil ha actuado enérgicamente en la defensa y protección de los derechos de las poblaciones migrantes y refugiadas en el país desde la década de 1970, principalmente por medio de *advocacy* a favor de políticas de migración y refugio basadas en los derechos humanos, y apoyando directamente la recepción y el proceso de integración local de migrantes y refugiados, tanto de forma autónoma como en asociación con las diferentes estancias gubernamentales y ACNUR (Nair et al., 2021). La sociedad civil, especialmente las organizaciones ligadas a la Iglesia Católica, también fue decisiva en el establecimiento del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en el país en 1977, en pleno auge de la dictadura militar (Jubilut, 2006). La presencia de Organizaciones Internacionales (OIs), especialmente de la familia ONU

como ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), creció rápidamente en los últimos años, principalmente con el inicio de la llegada masiva de venezolanos al país. La actuación de estas organizaciones también ha sido clave para la atención y protección de la población migrante y refugiada en el país.

### *Asistencia social*

Durante la pandemia, las OSCs y las OIs se vieron obligadas a readecuar su forma de actuación, a un formato híbrido o totalmente virtual, con el fin de continuar prestando sus servicios. Respetando las medidas de confinamiento y distanciamiento físico, la mayor parte del atendimento se hizo de forma remota, por teléfono, WhatsApp, Facebook, Zoom y otras plataformas digitales, con algunos servicios esenciales, como la entrega de canastas básicas, de forma presencial siguiendo los protocolos de seguridad.

La mayoría de las OIs y las OSCs – muchas de las cuales actúan como ejecutoras de proyectos de las OIs – consiguió mantener en funcionamiento sus programas y acciones habituales de asistencia social y apoyo como la enseñanza del idioma, asistencia legal y de salud mental e información sobre empleo y acceso a servicios de educación, vivienda y salud, así como orientación para acceder a servicios públicos y documentación. Con el aumento generalizado de la vulnerabilidad social y económica provocado por la pandemia, todas las organizaciones se vieron forzadas a redireccionar sus recursos hacia la prestación de asistencia humanitaria, principalmente la distribución de canastas básicas (casi a diario) y tarjetas de alimentación, distribución de equipos de protección individual (EPIs), kits de higiene personal y del hogar, etc., muchas veces en detrimento de programas de más largo plazo de integración local social y económica.

Además de los servicios convencionales, estas instituciones tuvieron un papel de liderazgo en el suministro de información sobre la prevención de COVID-19 y el acceso a los programas de protección social del gobierno, especialmente el auxilio de emergencia. Estas actividades se realizaron principalmente por medio de campañas de comunicación y traducción de material informativo (cartillas) sobre cuidados básicos y prevención del Coronavirus, lavado de manos y aislamiento en varios idiomas como Español, Warao y Creole, así como por medio de *webinars* por Facebook para explicar los derechos y mecanismos de acceso a los beneficios gubernamentales.

El aumento de la demanda por asistencia humanitaria a lo largo del país también llevó a la creación o expansión de las alianzas inter-agencias y entre las propias organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales con el fin de atender puntualmente las demandas específicas a cada contexto y coordinar las acciones para la atención integral a los migrantes y otras poblaciones vulnerables.

En la frontera norte (Manaos y Boa Vista), la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil intensificó su trabajo en diálogo con las OIs como ACNUR, OIM, UNFPA y ONU Mujeres, principalmente como parte del grupo de trabajo coordinado por la Operación Acogida del gobierno federal para la respuesta humanitaria al flujo venezolano, con el fin de *“hacer mas eficiente el atendimento durante la pandemia”*. Como sintetizado por uno de nuestros entrevistados:

Nuestra relación con la Operación Acogida es, de hecho, más a nivel de coordinación de proyectos. Trabajamos en Grupos de Trabajo con otras organizaciones aliadas con el fin de no duplicar esfuerzos y coordinar las acciones, que organizamos de acuerdo con las necesidades de cada espacio y el

mandato y disponibilidad de dinero/items de cada organización (representante de OSC, Boa Vista).

A pesar de las limitaciones presupuestales, algunas OSCs también crearon programas nuevos para atender algunas demandas puntuales provocadas por la pandemia, como un auxilio para ayudar con el pago del alquiler de las familias amenazadas de desalojo o readaptaron algunas acciones de inserción laboral para el nuevo contexto. Por ejemplo, en Boa Vista, una institución compró bicicletas y cajas térmicas para que pequeños negocios de alimentación comandados por migrantes, pudieran realizar sus entregas a domicilio. Por su parte, OIs como ACNUR expandieron su programa de asistencia financiera multi-propósito (*Cash Based Incentives – CBI*), flexibilizando los requisitos, en vista de la creciente vulnerabilidad de la población en situación de movilidad, principalmente relativa a la inseguridad habitacional. Como relatado por un representante de la institución en Brasil:

Nuestro auxilio de emergencia (CBI) se destina principalmente a los recién llegados y a las familias más vulnerables. Las asistentes sociales realizan una evaluación socioeconómica de cada familia. Durante la pandemia flexibilizamos esa evaluación porque algunas familias que ya están aquí hace mucho tiempo, pueden estar en situación de extrema vulnerabilidad.

En la frontera norte, otras medidas adicionales para suavizar el impacto de la crisis sanitaria entre las poblaciones más vulnerables desarrolladas por las agencias internacionales como ACNUR y OIM, en alianza con las administraciones locales y federales, incluyeron la expansión de albergues para acoger a la población de calle – principalmente con

unidades habitacionales de ACNUR –, la transformación de un centro de recepción en un hospital de campaña (Área de Proteção e Cuidados em Boa Vista), para atender a la población infectada y la donación de equipos y utensilios médicos para dotar estas nuevas instalaciones (ACNUR Brasil, 2021).

Vale la pena resaltar que, a pesar de tener mandatos para trabajar en prol de todas las personas en situación de movilidad, independiente de su nacionalidad, en el actual contexto brasileño, una buena parte de los recursos para las acciones de asistencia socioeconómica desarrolladas por las agencias internacionales ya viene asignada (*earmarked*) para atender a la población venezolana. En las palabras de un representante de un organismo internacional en São Paulo: *“nuestro mandato es para todos los migrantes, pero claro hay proyectos solo para colectivos específicos: hoy son los venezolanos, hace 5-6 años eran los haitianos”*.

### *Advocacy*

Además de sus acciones de asistencia social, las OSCs y las OIs continuaron con sus acciones de *advocacy* e incidencia política – muchas veces junto con la Defensoría Pública – para visibilizar la causa y las particularidades de la población migrante y refugiada y principalmente, para garantizar el acceso efectivo de estas poblaciones a los programas de mitigación del gobierno federal (por ejemplo, sensibilizando a los entes públicos como la Caixa Econômica y al Ministerio de Ciudadanía sobre los diferentes documentos disponibles a los migrantes).

En este sentido, desde la declaración del estado de emergencia sanitaria en Brasil, la DPU actuó – de forma autónoma o en alianza con las OSCs – decisivamente en la defensa y protección de los derechos de los no-nacionales residentes en el país. En marzo de 2020, emitió una recomendación para los órganos de la administración pública federal,

estadual y municipal para la adopción de medidas excepcionales o de abstención de prácticas lesivas a los inmigrantes, principalmente en cuanto a su derecho de acceso a la salud en el Sistema Único de Salud (SUS) y a los programas sociales del gobierno federal, así como el imperativo de respeto al principio de no devolución, evitando medidas de repatriación, deportación y expulsión durante el período de pandemia. En abril de 2020, la DPU realizó acciones preventivas para impedir restricciones de acceso al auxilio de emergencia por parte de los migrantes, emitiendo un Oficio Circular dirigido a la Caixa Econômica Federal – operadora exclusiva del auxilio – recomendando la aceptación de los documentos migratorios nacionales vencidos y de los documentos de identidad extranjeros (pasaporte, cédula, etc.) para saque del beneficio (una vez otorgado). Subsecuentemente, en mayo de 2020, en vista de los problemas de acceso constatados por las OSCs, la DPU entró con una acción pública civil en São Paulo para garantizar el acceso efectivo de los migrantes al auxilio, independientemente de su condición migratoria, como estipulado por los dispositivos legales del país (Chaves, 2020). Asimismo, la DPU tuvo un papel clave en la defensa del instituto de refugio cuestionando la legalidad, mediante acciones de tutela colectiva, de algunos de los dispositivos incluidos en las ordenanzas emitidas por el gobierno federal para el cierre de fronteras como medida de prevención de diseminación del virus en el territorio nacional (esto será explorado en detalle en la próxima sección – iii) (Chaves, 2020).

En síntesis, si bien Brasil ha sido aclamado internacionalmente como líder y modelo de protección de los refugiados en Sudamérica (Jubilut, 2006) y la Nueva Ley de Migración de 2017 se centra en los principios de protección de los derechos humanos y la no discriminación (véase sección 1), tanto el papel activo de las OSCs, OIs y la DPU en la asistencia, defensa y garantía de los derechos de la población migrante y refugiada, como las

dificultades enfrentadas por estas poblaciones para hacer efectivos estos derechos, indican una falta de coherencia entre las políticas y la práctica. Como se desprende de las entrevistas, a pesar de la fortaleza del marco normativo, no hay políticas nacionales ni recursos financieros disponibles para implementar estas leyes progresistas. Estos vacíos en la aplicación de las políticas no solo limitan las perspectivas de integración socioeconómica y cohesión social de los migrantes, sino que también han provocado un preocupante grado de inercia institucional por parte del estado, imponiendo así una pesada carga a las OSC.

“Si bien la Nueva Ley representa un avance social (aunque tiene casi 30 años de retraso), es necesario tener una visión crítica, porque a pesar de la ley, no existe una política nacional migratoria. No hay claridad sobre la aplicación de la ley, sobre el rol de los diferentes niveles de gobierno [municipal, estadual, federal]. Lo que significa que se está a la merced del gobierno que esté en el poder. Pocos municipios tienen una política migratoria (São Paulo es uno de los pocos que pasó una política en 2016) (Representante de la sociedad civil, São Paulo).

#### *Cambios en la gobernanza de la movilidad engendrados en tiempos de pandemia*

Como descrito en la sección 2 (cuadro 1), desde el inicio de la pandemia, se han publicado más de 20 instrumentos normativos (*portarias*) relacionadas con el cierre de fronteras que afectaron directamente la gobernanza de la movilidad en el país. El lenguaje de estas *portarias* va en contravía del espíritu de protección de derechos de la Nueva Ley de Migración (2017), reviviendo explícitamente el *ethos* del antiguo *Estatuto do Estrangeiro* (1980) que veía al inmigrante como una amenaza a la seguridad nacional.

La primera ordenanza relativa al cierre de fronteras (*Portaria* 120 de marzo de 2020), que establecía la restricción temporal de ingreso al país de personas provenientes de Venezuela conforme recomendación de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), abrió la posibilidad de deportar y repatriar sumariamente y negar la posibilidad de solicitar refugio a los “infractores”. Este tipo de lenguaje y restricciones se mantuvieron en las ordenanzas de cierre fronteras subsecuentes: *Portaria* 125, 132, 47, 152 de marzo de 2020; *Portaria* 204 de abril de 2020 y *Portaria* 255 de mayo de 2020.

Así, en la práctica, el migrante o solicitante de refugio ni siquiera consigue ingresar al territorio para iniciar una solicitud y exponer sus argumentos, pues no es posible llegar al puesto de la policía federal porque la frontera norte del país está cerrada y militarizada. Esta situación, también hace imposible que las personas entren en contacto con las organizaciones de la sociedad civil o de la defensoría pública y que haya acciones judiciales individuales u otras medidas para garantizar el ingreso al territorio. Además, estas ordenanzas también permiten negar la entrada, repatriar y deportar sumariamente a los migrantes, lo que va en contravía de los principios de derecho a la amplia defensa y debido proceso legal (Art. 48) y de no-criminalización de la migración (Artículo 123) de la Nueva Ley de Migración (Presidência da República, 2017).

Las organizaciones de la sociedad civil y en especial la Defensoría Pública (DPU), han respondido con una serie de acciones para cuestionar la legalidad de estos instrumentos y para concienciar sobre las consecuencias de estas restricciones sobre los derechos humanos de las personas en condición de movilidad. Por ejemplo, en mayo de 2020, la DPU y Caritas São Paulo y el Consejo Nacional de Derechos Humanos cuestionaron la legalidad del dispositivo de inhabilitación de refugio y recomendaron su alteración con base en los documentos sobre pandemia y derechos humanos emitidos por la Organización Mundial de la Salud, ACNUR, la

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros, por medio de cartas-recomendación enviadas a los firmantes de las ordenanzas – Ministros de la Casa Civil, de Justicia y Seguridad Pública, Salud e Infraestructura (Chaves, 2020). Como expuesto por un representante de la Defensoría Pública:

“En la práctica hoy en día no hay forma de solicitar refugio en Brasil, ni siquiera en un punto fronterizo. Durante la pandemia se emitieron varias ordenanzas (por ejemplo, la *portaria interministerial 255/2020*), que inhabilitaron el pedido de refugio: cualquiera que ingrese a Brasil y que no esté dentro de las normas autorizadas – brasileños o inmigrantes que ya tuvieran residencia definitiva en Brasil (por tiempo determinado o indeterminado) – no puede ingresar al territorio y no tiene derecho a solicitar refugio. Así que entramos primero con una serie de recomendaciones y luego con una acción pública civil (sin éxito) para cuestionar la constitucionalidad de estas ordenanzas”.

Por tanto, estas ordenanzas no solo hacen caso omiso de los estándares internacionales en materia de protección en tiempos de crisis sanitarias, siendo excesivas e injustificables desde el punto de vista del control epidemiológico (CEPEDISA, 2020), sino que violan explícitamente los compromisos asumidos por el país en materia de protección, tanto a nivel internacional –principalmente el principio de no-devolución de la Convención de Ginebra de 1951 – como nacional – la Ley de Refugio de 1997, vulnerando los derechos humanos de la población en situación de movilidad. Así, al igual que en otros países de las Américas, en Brasil, la pandemia sirvió con la excusa perfecta para incrementar los controles a la

movilidad y las expulsiones expeditas y eliminar las garantías de acceso al territorio.

Esto es particularmente problemático, ya que es cada vez más claro que la pandemia ha aumentado la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de los migrantes, las familias que dependen de las remesas y otras personas en condición de movilidad, especialmente en los países en desarrollo, lo producirá un aumento significativo del desplazamiento forzado tanto interno como internacional (IOM & WFP, 2020). En las palabras de algunos entrevistados:

Las necesidades de protección no cesaron con la pandemia, al contrario. Es posible que haya personas que no están consiguiendo acceso al territorio para pedir refugio porque las fronteras están cerradas, pero no tenemos como saber pues la gente no está llegando [normalmente somos informados cuando una persona no es admitida en el aeropuerto, por ejemplo, y debemos verificar si quieren solicitar refugio] (funcionario de ACNUR en Brasil).

“Es claro que se aprovechó la pandemia para crear mecanismos contrarios a la Ley de Refugio, creando una figura que no tiene fundamento jurídico, la ‘inhabilitación de solicitud de refugio’. Eso es un absurdo porque tanto la OMS como ACNUR habían publicado normativas resaltando que es posible mantener los padrones de prevención del contagio (por ejemplo, implementando cuarentenas) y garantizar la posibilidad de solicitar refugio, ya que claramente los conflictos y las guerras no han acabado por la pandemia” (representante de OSC, São Paulo).

Los instrumentos normativos diseñados para el cierre de fronteras también discriminan explícitamente contra los flujos provenientes de Venezuela – que se dan en su mayoría a través de la frontera norte entre las ciudades gemelas de Santa Elena de Uairén y Pacaraima<sup>14</sup>, justo en el momento en que se han exacerbado las necesidades de protección debido a la intensificación de la crisis social, económica y política en el vecino país. En particular, la misma ordenanza (*Portaria interministerial 255*) que impedía el acceso al refugio estableció un procedimiento específico para la frontera venezolana, de tal forma que, tanto por la frontera terrestre como por vuelos provenientes de Venezuela, solo se permitía la entrada de brasileños al país. Cualquier otro migrante proveniente de Venezuela, aunque ya tuviera permiso de residencia o documento brasileño, no podría ingresar. Asimismo, las ordenanzas discriminan también contra los migrantes con permiso de residencia temporal o provisorio, como es el caso de la mitad de los casi 275 mil venezolanos en Brasil (Silva et al., 2020). Por ejemplo, los solicitantes de asilo reciben un DPRNM (Documento Provisorio de Registro Nacional Migratorio) mientras esperan la decisión del CONARE. Si por algún motivo esa persona había salido del país, como es común entre aquellos que residen en zonas de frontera, ya no consiguen reingresar al país, pues las ordenanzas solo permiten la entrada de inmigrantes con autorización de residencia definitiva vigente.

Si bien desde julio de 2020 se levantaron las restricciones de ingreso para los extranjeros que ingresen al país por vía aérea, en junio de 2021, las restricciones de entrada se mantenían vigentes por tiempo indeterminado, para las personas provenientes de Venezuela por cualquier medio de transporte. Así, es claro que “la idea de estas *portarias* era enfriar el

---

<sup>14</sup> Para detalles sobre la dinámica reciente de la migración venezolana a Brasil (ver Zapata & Cuervo, 2019).

movimiento migratorio en la frontera norte” (Representante de OSC, São Paulo).

Estas nuevas disposiciones normativas hacen parte de un proceso más amplio de retroceso en materia de derechos y esfuerzos para dismantelar el sistema de protección social del país desde la ascensión a la presidencia de Jair Bolsonaro en 2019. Bolsonaro no solo retiró al país del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, sino que su (ex) ministro de Justicia, Sergio Moro, emitió una ordenanza (*Portaria 666/2019*) que facilitó la denegación de ingreso, repatriación y deportación sumaria de “personas peligrosas o personas que hayan realizado un acto contrario a los principios y objetivos establecidos en la Constitución Federal” (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019).

Como colocado por nuestros entrevistados:

Sabemos que había pautas y discursos de securitización que querían aprovecharse de la pandemia para instituir nuevos retrocesos, inclusive un anteproyecto de ley que quería aprovecharse la pandemia para la creación de campos de refugiados (guetos) en la frontera con Venezuela. Está todo debajo del tapete (Representante de la sociedad civil, São Paulo).

“Es claro que se busca mantener el espíritu de la *portaria 666* del Ministerio de Justicia, o sea limitar la entrada al territorio ahora utilizando la pandemia como motivo. Si hubiese coherencia, los brasileños y residentes permanentes que entran al país tendrían que cumplir con la cuarentena obligatoria, pero no es así. Una lógica perversa que se viene diseñando desde el inicio de este gobierno” (Representante de OSC, São Paulo).

En síntesis, estos cambios en la gobernanza de la movilidad engendrados durante la pandemia no solo limitan el acceso a la protección para las personas que huyen de sus países por motivos de persecución, y crisis sociopolíticas y humanitarias, pero también aumentan la irregularidad – de entrada y permanencia – creando nuevas vulnerabilidades entre poblaciones ya vulnerables. Así, estas restricciones de movilidad ponen en jaque los compromisos asumidos por el país en materia de promoción y protección de los derechos humanos y, de manera más general, el futuro de la gobernanza migratoria del país.

### **Reflexiones finales**

A pesar de que Brasil ha sido aclamado internacionalmente como modelo de protección de las personas en condición de movilidad, aún se constatan vacíos en la implementación de su marco legal que impactan directamente el acceso y ejercicio efectivo de derechos de esta población. La evidencia presentada en este capítulo pone de manifiesto la fragmentación/desarticulación de las estructuras de gobernanza e integración de la población migrante y refugiada en Brasil. En particular, los límites entre las esferas civil y militar, gubernamental y no gubernamental son cada vez más difusos como resultado de la economía política del humanitarismo y de la opacidad sobre quiénes son los actores y dónde se sitúan en el marco de la política migratoria (inter)nacional.

La pandemia reverberó, profundizó y aceleró esta fragmentación, que se refleja en múltiples esferas y mecanismos. En particular, la ‘discriminación por omisión’ o invisibilidad del tema migratorio, la tensión entre la universalidad en la narrativa y práctica sobre los procesos de in/exclusión y la particularidad ausente de las políticas de protección social, la centralidad de la sociedad civil y los organismos de control en la asistencia, defensa y protección de los derechos de las personas migrantes

y refugiadas y las dificultades inherentes a la implementación y respuesta a los desafíos de acogida e integración de esta población, y la creciente (re)securitización de la gestión de la movilidad en el país. En Brasil, estas dinámicas de in/exclusión se sedimentan sobre una dinámica estructural de desigualdad, históricamente constituido, a la que se suma la condición de migrante/refugiado, en un contexto de retrocesos en materia de derechos y esfuerzos para dismantelar el pacto social plasmado en la Constitución de 1988.

## Referencias

ACNUR Brasil. (2021). *Coronavirus (Covid-19)*.

<https://www.acnur.org/portugues/coronavirus-covid-19/>

Acosta, D., Vera Espinoza, M., & Brumat, L. (2018). Brazil's Migration Governance: Hidden Actors, the New Law and the 2018 Presidential Elections. In *MPC Blog Debate Migration* (Vol. 2019, Issue 1 April). European University Institute.

<https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/author/diego-acosta-marcia-vera-espinoza-leiza-brumat/>

Ager, A. & Strang, A. (2008), Understanding Integration: A Conceptual Framework, *Journal of Refugee Studies*, 21:2, pp.166–191

Arendt, H. (2004). "The decline of the Nation-state and end of the rights of man", in *The origins of totalitarianism*, New York, Schocken Books, pp. 341-384.

Araujo, José Renato de Campos, Paula Vitória Pereira & Bryan Zelmar Sempertegui Rodas (2019). Ações Estatais ou Políticas Públicas? Fronteiras, Fluxos Migratórios e Política Migratória, *Confins*, 39. <https://doi.org/10.4000/confins.18943>

Arcanjo, D. (2020). Veja o que Bolsonaro já disse sobre coronavírus, de histeria a gripezinha e resfriadinho; assista a vídeo. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/veja-o-que-bolsonaro-ja-disse-sobre-coronavirus-de-certa-histeria-a-fantasia-e->

nerouse.shtml?aff\_source=56d95533a8284936a374e3a6da3d7996

- Blofield, M., Giamb Bruno, C., & Filgueira, F. (2020). *Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries*. [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)
- Cardoso, B. B. (2020). A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 1052–1063. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200267>
- Cavalcanti, L., Oliveira, T., & Macedo, M. (2019). Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2019. In *Série Migrações*. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>
- CEPEDISA. (2020). *Parecer jurídico-sanitário - fechamento de fronteiras terrestres do Brasil para o controle da disseminação da covid-19: aspectos jurídicos e epidemiológicos*. Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário. [https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2020/12/PARECER\\_JURÍDICO\\_SANITÁRIO\\_FRONTEIRAS\\_CEPEDISA\\_FSP\\_USP.pdf](https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2020/12/PARECER_JURÍDICO_SANITÁRIO_FRONTEIRAS_CEPEDISA_FSP_USP.pdf)
- Chaves, J. (2020). A atuação da Defensoria Pública da União em favor de imigrantes durante a pandemia de Covid-19: um relato de campo. In R. Baeninger, L. Vedovato, & S. Nandy (Eds.), *Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19*. Núcleo de Estudos de População Elza Berquó (NEPO). <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/miginternacional/miginternacional.pdf>
- Cimini, F., Zapata, G. P., Julião, N., Souza, A., & Cabral, N. (2021). Managing uncertainty with fragile institutions: comparatively assessing responses to Covid-19 in Latin America. In L. Santana & E. O. Nascimento (Eds.), *Governos e enfrentamento da Covid-19* (pp. 80–94). EDUFAL.

- Das, V. (2007) *Life and Words: Violence and the Descent into the Ordinary*. Berkeley: University of California Press.
- de Souza, P. F. *Uma História da Desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013)*. São Paulo: Hucitec, 2018.
- Diesse. (2020). *Medidas emergenciais adotadas pelo Sistema Financeiro Nacional devido à pandemia do coronavírus - Covid 19* (Vol. 234). Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).  
<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec234MedidasSistemaFinanceiro.html>
- Facundo Navia, Angela. *Êxodos, refúgios e exílios Colombianos no Sul e Sudeste do Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Papeis Selvagens, 2017. v. 1. 388p.
- Fernandes, D., & Baeninger, R. (2020). *Impactos da pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil*. Núcleo de Estudos de População Elza Berquó, NEPO/Unicamp.  
[https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/impactos\\_pandemia/COVID\\_NAS\\_MIGRAÇÕES\\_INTERNACIONAIS.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/impactos_pandemia/COVID_NAS_MIGRAÇÕES_INTERNACIONAIS.pdf)
- Freire, S. (2020). Mais de 149 mil estrangeiros são beneficiários do auxílio emergencial. *Poder 360*. <https://www.poder360.com.br/economia/mais-de-149-mil-estrangeiros-sao-beneficiarios-do-auxilio-emergencial/>
- Gortázar, N. G. (2021). Coronavírus: Sem controle da pandemia, Brasil se torna ameaça mundial. *EL PAÍS Brasil*. <https://brasil.elpais.com/sociedade/2021-03-25/sem-controle-da-pandemia-brasil-se-torna-ameaca-mundial.html>
- Granja, Joao. *Por razões humanitárias: cidadanias, políticas públicas e sensibilidades jurídicas na reforma migratória brasileira*. Tese de Doutorado apresentada ao programa de Pos-Graduacao em Direito, UNB, Brasília, 2017.
- IBGE. (2019). *Perfil dos Municípios Brasileiros 2018*.  
<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>
- IBGE. (2020). *Distribuição de auxílio emergencial alcança 29,4 milhões de*

- domicílios em junho*. PNAD COVID.  
<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28354-distribuicao-de-auxilio-emergencial-alcanca-29-4-milhoes-de-domicilios-em-junho>
- IBGE. (2021). *Desemprego fica estável em 14,4% no trimestre encerrado em fevereiro*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).  
<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30600-desemprego-fica-estavel-em-14-4-no-trimestre-encerrado-em-fevereiro>
- ILO. (2021). *ILOSTAT Explorer. SDG Labour Market Indicators*. International Labour Organisation (ILO).  
[https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer20/?lang=en&segment=indicator&id=SDG\\_B831\\_SEX\\_RT\\_A](https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer20/?lang=en&segment=indicator&id=SDG_B831_SEX_RT_A)
- IMF. (2020). *World Economic Outlook*. International Monetary Fund (IMF).  
<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>
- IOM, & WFP. (2020). *Populations at risk: Implications of COVID-19 for hunger, migration and displacement* (Issue November).
- Jubilut, L. (2006). *Refugee Law and Protection in Brazil: a Model in South America?* *Journal of Refugee Studies*, 19(1), 22–44.
- Jubilut, L., & Apolinario, S. M. (2008). *Refugee Status Determination in Brazil: A Tripartite Enterprise*. *Refuge*, 25(2), 29–40.
- MDS. (2016). *O papel da assistência social no atendimento aos migrantes*. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Secretaria Nacional de Assistência Social, .  
[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Guia/guia\\_migrantes.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes.pdf)
- Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2019). *Portaria No. 666*. In *DOU de 26/07/2019 (nº 143, Seção 1, pág. 166)*.
- MJSP. (2020). *Ministério da Justiça e Segurança Pública - Governo Federal*.

<https://www.novo.justica.gov.br/news/coronavirus-confira-as-medidas-adotadas-pelo-ministerio-da-justica-e-seguranca-publica>

Moulin, C. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e a política do protesto. *Rev. bras. Ciências Sociais* [online]. 2011, vol.26, n.76, pp.145-155.

Moulin, C., & Magalhães, B. (2020). Operation shelter as humanitarian infrastructure: material and normative renderings of Venezuelan migration in Brazil. *Citizenship Studies*, 24(5), 642–662.

<https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1784643>

Mrittika, S., Acosta, P. A., Schwengber, R., Fix, J., & Pirani, N. (2021). *Integration of Venezuelan Refugees and Migrants in Brazil* (Policy Research Working Paper 9605).

Nair, P., Vera Espinoza, M., Zapata, G. P., Tiwary, S., Castro, F. R., Nizami, A., Jorgensen, N., Yadav, A., Oza, E., Khan, F., Ranjan, R., Zocchi, B., Barve, S., & Barraco, M. (2021). *Migration, Pandemic and Responses from the Third Sector: Lessons from Brazil and India*. [https://www.qmul.ac.uk/gpi/media/global-policy-institute/Report\\_Migration\\_Pandemic\\_CivilSociety\\_April21.pdf](https://www.qmul.ac.uk/gpi/media/global-policy-institute/Report_Migration_Pandemic_CivilSociety_April21.pdf)

NEPO. (2021). *Imigrantes internacionais registrados (Registro Nacional de Estrangeiro - RNE/ Registro Nacional Migratório - RNM)*. Observatório Das Migrações Em São Paulo - Banco Interativo.

<https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sincre-sismigra/>

OIM. (2018). Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrante. In *Cuadernos Migratorios No. 9*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Presidência da República. (2017). *Lei Nº 13.445/2017: Vol. 24 de maio* (Presidência da República do Brasil (ed.)). Secretaria-Geral Jurídicos, Subchefia para Assuntos.

[https://doi.org/http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-](https://doi.org/http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-)

2018/2017/lei/113445.htm

- Queiroz, A. A. (2018). O Congresso mais conservador dos últimos quarenta anos. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 136.
- R4V. (2020). *Maioria dos venezuelanos no Brasil usa celular e acessa internet, mas fontes de informação mais confiáveis são amigos, familiares e agentes humanitários*. Plataforma Regional de Coordenação Interagencial (R4V) – Resposta a Venezuelanos e Venezuelanas, . <https://r4v.info/es/news/22379>
- Roubicek, M. (2020). Quais os efeitos do auxílio emergencial sobre renda e pobreza. *Nexo Jornal*.  
<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/08/01/Quais-os-efeitos-do-auxilio-emergencial-sobre-renda-e-pobreza>
- Roubicek, M. (2021). Desigualdade de gênero e raça: o perfil da pobreza na crise. *Nexo Jornal*.  
[https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/04/25/Desigualdade-de-genero-e-raça-o-perfil-da-pobreza-na-crise?utm\\_source=NexoNL&utm\\_medium=Email&utm\\_campaign=anexo](https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/04/25/Desigualdade-de-genero-e-raça-o-perfil-da-pobreza-na-crise?utm_source=NexoNL&utm_medium=Email&utm_campaign=anexo)
- Santos, B. S. (2004), "Transnational Third Worlds", in J. Friedman e S. Randeria, *Worlds on the move: globalization, migration and cultural security*, Londres, Tauris, pp. 293-316
- Silva, G. J., Cavalcanti, L., Oliveira, T., Costa, L. F. L., & Macedo, M. (2021). *Refúgio em Números - 6ª Edição*. <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>
- Silva, G. J., Cavalcanti, L., Oliveira, T., & Macedo, M. (2020). *Refúgio em Números - 5ª Edição*. <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>
- Souza, Jessé. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2003.
- Tavares, F. & Betti, G. (2021), The pandemic of poverty, vulnerability, and COVID-19: Evidence from a fuzzy multidimensional analysis of deprivations in Brazil,

- World Development, 139. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105307>.
- Tazzioli, Martina (2018). Containment through mobility: migrants' spatial disobediences and the reshaping of control through the hotspot system, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44:16, pp.2764-2779.
- UNHCR. (2019). *Protection Monitoring Venezuela Situation Update #1*. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), .  
<https://www.refworld.org/es/pdfid/5d321e9d4.pdf>
- Veloso, F. (2021). O impacto da pandemia no mercado de trabalho. In *Blog do IBRE*. Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getulio Vargas (FGV).  
<https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-impacto-da-pandemia-no-mercado-de-trabalho>
- Ventura, Deisy. "Pandemias e estado de exceção". In: Marcelo Catoni e Felipe Machado. (Org.). *CONSTITUIÇÃO E PROCESSO: a resposta do constitucionalismo à banalização do terror*. Belo Horizonte, MG: Del Rey/IHJ, 2009, p. 159-181.
- Ventura, D., Aith, F., Asano, C., & Reis, R. R. (2021). A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19: um ataque sem precedentes aos direitos humanos no Brasil. *Direitos Na Pandemia – Mapeamento e Análise Das Normas Jurídicas de Resposta à Covid-19 No Brasil*. [http://www.fsp.usp.br/site/wp-content/uploads/2018/02/Boletim\\_Direitos-na-Pandemia\\_ed\\_10.pdf](http://www.fsp.usp.br/site/wp-content/uploads/2018/02/Boletim_Direitos-na-Pandemia_ed_10.pdf)
- Vera Espinoza, M., Prieto Rosas, V., Zapata, G. P., Gandini, L., De la Reguera, A. F., Herrera, G., López Villamil, S., Zamora Gómez, C. M., Blouin, C., Montiel, C., Cabezas, G., & Palla, I. (n.d.). Migrants and Refugees in Latin America during COVID-19: An Inclusion/Exclusion Spectrum of Social Protection. *Comparative Migration Studies*.
- Wacquant, L. (2008), "The militarization of urban marginality: lesson from the Brazilian metropolis". *International Political Sociology*, 2: 56-74.
- World Bank. (2021). *GDP Growth*. World Bank National Accounts Data and OECD

National Accounts Data Files.

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?view=chart>

Zapata, G. P. (2019). Epicentros de emigración: un análisis comparativo de la evolución de sus dinámicas socioeconómicas y demográficas en Colombia y el Brasil. *Notas de Población*, 108(Enero-Junio), 133–165.

Zapata, G. P., & Cuervo, S. M. (2019). De la frontera a la metrópolis: la experiencia migratoria de venezolanos en Brasil. In L. Gandini, F. Lozano-Ascencio, & V. Prieto (Eds.), *Crisis y migración de población venezolana: entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. UNAM.

Zapata, G. P., & Fazito, D. (2018). O Significado da Nova Lei de Migração 13.445/17 no Contexto Histórico da Mobilidade Humana no Brasil . *Revista UFMG*, 25(1), 224–237.

Zapata, G. P., & Prieto Rosas, V. (2020). Structural and Contingent Inequalities: The Impact of COVID-19 on Migrant and Refugee Populations in South America. *Bulletin of Latin American Research*, 39(S1), 16–22.

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/blar.13181>

Zapata, G. P., & Tapia, V. (2021). Progressive Legislation but Lukewarm Policies: The Brazilian Response to Venezuelan Displacement. *International Migration*.