

Visados humanitarios: la experiencia de Brasil como base

Liliana Lyra Jubilit, Camila Sombra Muiños de Andrade y André de Lima Madureira

Los visados humanitarios de Brasil son una herramienta importante de protección complementaria que ofrece vías legales para que los migrantes forzados lleguen a un país más seguro. Sin embargo, estos visados tienen defectos que deben abordarse para que la práctica sirva de modelo de un instrumento mejorado de protección para migrantes humanitarios en otros lugares.

La concesión de visados humanitarios de Brasil comenzó en 2012 para ayudar a los haitianos después del devastador terremoto que azotó a Haití en 2010, y se extendió en 2013 para beneficiar a las personas afectadas por el conflicto en Siria. La legislación nacional general sobre migración se remonta a la época de la dictadura (desde 1964 hasta mediados de la década de 1980) y, con su lógica de seguridad nacional, ofrece posibilidades de visado y de condición regular muy limitadas para los migrantes. Esto cambió un poco a finales de la década de 1990 cuando se estableció una ley específica sobre refugiados, hecho que puede verse como un paso hacia la aceptación de razones humanitarias para permanecer en el país. Desde entonces, ha habido debates que se enfocan en el cambio de régimen de migración para permitir otras formas humanitarias de entrada y de residencia en el país, pero el único logro real ha sido la introducción de visados humanitarios ad hoc para migrantes forzados; por esta acción, Brasil incluso recibió elogios.

Haitianos

Tras el terremoto de 2010, los haitianos que deseaban migrar a Brasil se enfrentaron a dos retos: en primer lugar, se requería un visado de turismo que muchos haitianos no poseían y, en segundo lugar, las rutas a Brasil eran peligrosas, por ejemplo, por las actividades de traficantes de personas. En 2012, el Gobierno brasileño decidió crear una vía legal más sencilla para los haitianos que se dirigían a Brasil e hizo posible que los visados humanitarios se pudieran obtener en la Embajada de Brasil en Puerto Príncipe, y citó “el deterioro de las condiciones de vida de la población haitiana por el terremoto que se produjo en ese país el 12 de enero de 2010”.

Un cupo inicial de 1200 visados al año y la limitación de visados emitidos solo en Puerto Príncipe se revocaron más tarde. Entonces, cualquiera de estos visados podía obtenerse en cualquier consulado brasileño, incluso fuera de Haití. Es importante señalar que

los requisitos para los visados humanitarios son menos que para el visado de turismo regular, ya que solo se requiere un pasaporte válido, una prueba de residencia en Haití y una prueba de buena reputación.

De esta forma, los visados fueron una manera de facilitar la llegada de los haitianos a Brasil, una medida innovadora para que pudieran llegar a un país más seguro. Pero una vez que estuvieron en el país, no tenían



Una niña refugiada siria de 12 años juega con sus nuevas amigas brasileñas en la escuela en Sao Paulo, Brasil.

octubre 2016

www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria

garantizada una situación de residencia. Frente a esto, la mayoría de los haitianos buscó la condición de refugiado, momento en el que se les concedió documentación temporal y permisos de trabajo. Sin embargo, la comprensión del Gobierno brasileño fue que las crisis ambientales no eran una razón válida para reconocer la condición de refugiado. La solución adoptada fue remitir las solicitudes de refugiado de los haitianos al Consejo Nacional de Inmigración, que tiene la competencia de actuar en casos considerados “especiales o no regulados”. El Consejo les concedió residencia permanente por razones humanitarias a los haitianos, y aquellos que tenían un visado humanitario pudieron resolver su situación de residencia más rápido. Se estima que más de 85 000 haitianos han llegado a Brasil desde el terremoto.



Sirios

La posición del Gobierno brasileño es que es importante que los refugiados puedan acceder a procedimientos de solicitud de asilo, que se reconozca la carga desproporcionada que pueden soportar los países vecinos a los conflictos, y que la comunidad internacional tome medidas porque estas son cuestiones de derecho internacional.¹

En vista de ello, en 2013 la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) aprobó una resolución que permitía que se otorgaran visados a las personas afectadas por el conflicto sirio con menos requisitos que un visado regular.² En un principio, la resolución era válida por dos años, pero en 2015 se renovó por otros dos años más.³ La resolución reconoce que quienes huyen de la guerra y/o de la persecución por lo general no pueden cumplir con los requisitos formales que requiere un visado brasileño, como la presentación de estados de cuenta bancarios, cartas de invitación y un boleto de avión ida y vuelta. En este caso, las embajadas brasileñas están autorizadas de forma excepcional para otorgar visados incluso cuando el documento de viaje del solicitante está por expirar en menos de seis meses y a emitir un *laissez-passer* para aquellos que no poseen un pasaporte válido. Sin embargo, los familiares de los ciudadanos sirios que se encuentran en Brasil no han podido obtener visados humanitarios. En las representaciones diplomáticas de Brasil, estas personas han recibido instrucciones para solicitar la reagrupación familiar en su lugar, pero como algunos de los sirios en Brasil aún son solicitantes de asilo, y no refugiados, en la práctica esta demanda ha dado como resultado que no exista manera de que los familiares ingresen a Brasil.⁴

Las disposiciones generales de la resolución permiten que se les concedan visados no solo a los ciudadanos de Siria, sino también a las personas afectadas por el conflicto sirio, por lo que grupos minoritarios como los palestinos y los kurdos también se han beneficiado del programa brasileño de visado humanitario. Se han otorgado más de 8500 visados humanitarios en total⁵ y el 26 % de todos los refugiados en Brasil ahora son sirios, con una cantidad de 2298 miembros, que conforman el grupo más grande de refugiados en el país.⁶

Al igual que en el caso de los haitianos, los visados humanitarios para personas afectadas por el conflicto sirio sirven como una forma de facilitar el viaje a Brasil. Una vez que ya

están en el país, necesitan buscar formas para regularizar su situación de residencia.

Es bueno, pero ¿de qué manera?

ACNUR, la Agencia de la ONU para los refugiados, elogió a Brasil por utilizar visados humanitarios en el contexto del conflicto sirio e instó a otros países a adoptar medidas similares para facilitar canales regulares de inmigración para los afectados por ese conflicto.

Sin embargo, a pesar de que los visados humanitarios son un desarrollo positivo en el régimen de migración de Brasil, existen limitaciones. La primera de ellas es el hecho de que los visados humanitarios se establecen mediante resoluciones normativas de órganos administrativos del Poder Ejecutivo. Esto significa que pueden expirar, modificarse o revocarse según la voluntad política del gobierno. A finales de 2015, a medida que se acercaba la fecha de expiración de la resolución de visados humanitarios para las personas afectadas por el conflicto sirio, existía un riesgo verdadero de que no se renovara. Al final sí se hizo, pero la incertidumbre y la inseguridad jurídica son marcas de ambos grupos de visados.

La segunda cuestión es que los visados humanitarios se establecieron y se aplican en situaciones ad hoc según la nacionalidad o contextos específicos, es decir, para grupos específicos de personas. Es por eso que parece haber una violación de los principios de igualdad y de no discriminación. La cuestión debe plantearse en cuanto a por qué los migrantes en situaciones similares no se benefician de esta forma de protección.

Puesto que estas dos limitaciones pueden considerarse una forma de flexibilizar un poco más la aplicación de los visados humanitarios, el modelo podría parecer aceptable para algunos estados que podrían replicarlo y adaptar visados humanitarios a los grupos y situaciones que deseen. Sin embargo, también añade inseguridad jurídica y refuerza el carácter político de una medida humanitaria.

En tercer lugar, existe el hecho de que una vez en el país, se deben buscar otras formas de protección. En el caso de Brasil, todas las formas de protección humanitaria conducen en la práctica a una solicitud de reconocimiento de condición de refugiado, lo que genera una mayor presión en el sistema encargado de los refugiados. Sin embargo, parece ser que no existe un plan

de contingencia en caso de que las personas que obtuvieron visados humanitarios no sean reconocidas como refugiados, o no encuentren otra condición de migración en Brasil.

Por último, los solicitantes de asilo del conflicto sirio que obtuvieron visados humanitarios fueron, durante la mayor parte del periodo de la existencia de los visados, reconocidos como refugiados en grupo prima facie, sin pasar por una determinación individual de la condición de refugiado. Esta práctica podría llevar al reconocimiento potencial de perseguidores como refugiados. Sin embargo, hace poco se volvieron a implementar las entrevistas individuales, para corregir de manera simple este problema.

Parece que existen soluciones similares obvias para todas las críticas a los visados humanitarios de Brasil. Si los visados humanitarios se convierten en un paso más amplio en el avance de la protección de los migrantes humanitarios, la práctica brasileña puede considerarse un buen punto de partida.

Liliana LyraJubilutl@jubilut@gmail.com
Profesora, Universidad Católica de Santos
www.unisantos.br

Camila Sombra Muños de Andrade
camilamuños@gmail.com
Doctoranda, Universidad de São Paulo www.usp.br

André de Lima Madureira alimadureira@gmail.com
Estudiante de maestría en Derechos Humanos, Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres
www.lse.ac.uk y miembro del grupo de investigación "Human Rights and Vulnerabilities" [Los derechos humanos y las vulnerabilidades] de la Universidad Católica de Santos www.unisantos.br

Todos los autores forman parte del proyecto "Brazil's Rise to the Global Stage (BraGS): Humanitarianism, Peacekeeping and the Quest for Great Powerhood" de PRIO [El ascenso de Brasil al escenario mundial: el humanitarismo, la preservación de la paz y la misión para el empoderamiento]
www.prio.org/Projects/Project/?x=1645

1. Embajador de Brasil en la Reunión de alto nivel sobre la responsabilidad mundial compartida a través de vías para la admisión de refugiados sirios. Ginebra, 30 de marzo de 2016.
2. www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258708
3. www.legisweb.com.br/legislacao/?id=303612
4. Entrevista con Larissa Leite, Coordinadora de Protección del Centro de Refugiados en Caritas Arquidiocesana de São Paulo.
5. Embajador de Brasil, como Nota 1
6. <http://dados.mj.gov.br/dataset/comite-nacional-para-os-refugiados>