INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS

PROGRAMA DE DOCTORADO "DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y JUSTICIA INTERNACIONAL"

ASILO, REFUGIO Y PROTECCIÓN INTERNACIONAL: UN ESTUDIO SOBRE LA ACOGIDA EN ESPAÑA Y BRASIL

TESIS DOCTORAL

Presentada por: Mariana Augusto Bandeira
Dirigida por: Dra. Dña. Ángeles Solanes Corella

Julio, 2025

RESUMEN

La presente tesis tiene como finalidad realizar un análisis comparativo de los sistemas jurídicos de España y Brasil en materia de asilo, refugio y protección internacional, con especial atención al marco normativo vigente y a la aplicación práctica de los mecanismos de acogida. Los países objeto de este estudio, ambos parte de la Convención de Ginebra y del Protocolo de Nueva York, tienen trayectorias sólidas en el contexto analizado, pero difieren en la organización y funcionamiento de sus sistemas internos, además de estar amparados por estructuras regionales con interpretaciones propias. En España, se aplica la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. En Brasil, la materia está regulada por la Ley nº 9.474, de 22 de julio de 1997, que desarrolla los mecanismos de implementación del Estatuto de 1951 y contempla otras disposiciones relacionadas. Partiendo de esta premisa, la tesis realiza un examen detallado de las legislaciones, abarcando desde la clasificación de las instituciones jurídicas previstas y sus particularidades en cada país, hasta los procedimientos específicos para la determinación de la condición de refugiado. Este estudio contempla, además, aspectos como la urgencia de determinados trámites, la inclusión de personas en condición de vulnerabilidad dentro de este contexto, la existencia de órganos estatales especializados y competentes en la materia, el sistema de recursos previsto, las disposiciones nacionales sobre las formas de acogida dentro de los territorios analizados, *inter alia*.

Desde una perspectiva cuantitativa, se desarrolló la investigación a través del análisis bibliográfico y documental. Para ello, se recurrió a diversas fuentes materiales, entre las que se incluyen las normativas nacionales de los países anteriormente mencionados, decisiones judiciales, el conjunto de instrumentos del Derecho Internacional en su más amplio alcance, así como libros especializados, artículos científicos, publicaciones periodísticas, datos procedentes de organismos públicos, entidades privadas y organizaciones intergubernamentales, además de conferencias y entrevistas que aportaron elementos fundamentales para el desarrollo del estudio. La tesis se articula en cuatro capítulos, distribuidos equitativamente entre los países analizados, y se desarrolla principalmente en español. No obstante, en los capítulos dedicados a Brasil se recurre al portugués, con el objetivo de preservar la autenticidad tanto del discurso como del marco original, considerando asimismo la procedencia de la investigadora y su voluntad de ampliar los horizontes académicos.

El objetivo central de la investigación es comparar los modelos de acogida en España y Brasil, integrando tanto un enfoque jurídico como un análisis de su aplicación práctica. Entre las finalidades específicas se incluye la realización de un estudio crítico de las políticas públicas y de los marcos normativos vinculados a las instituciones responsables del asilo, del refugio y de la protección internacional, así como de los centros de acogida en ambos países. Asimismo, la investigación busca proponer alternativas emancipadoras fundamentadas en una evaluación crítica de las realidades observadas. A lo largo del estudio, se han puesto de relieve tanto afinidades como divergencias entre los dos países. Un punto de disparidad significativo radica en que España ha implementado un Sistema de Acogida de Protección

Internacional que constituye una base normativa y operativa sólida para la atención de solicitantes de asilo. En contraste, Brasil carece de un mecanismo análogo y presenta un modelo de acogida descentralizado. Por otro lado, las similitudes entre los dos países radican, sobre todo, en la consagración de los derechos fundamentales, ámbito en el que dichos Estados han alcanzado un desarrollo significativo. La estructura de la investigación culmina en un capítulo dedicado a las conclusiones, donde se recogen las principales reflexiones del estudio y se plantean recomendaciones específicas para cada país, a partir del reconocimiento de la necesidad de impulsar y fortalecer las instituciones vinculadas al asilo, la protección internacional y el refugio.

La sección de recomendaciones, a su vez, incluye propuestas dirigidas a los países analizados. En España, a lo largo de la investigación se identificó que, en múltiples ocasiones, existe una profunda brecha entre los preceptos jurídicos que rigen la institución del asilo y su aplicación práctica. Entre las medidas propuestas para el país se destaca, entre otras, la demanda de mejorar la eficiencia del sistema de citas, implementar mecanismos eficaces para la identificación de personas necesitadas de protección internacional, garantizar el respeto al principio de *non-refoulemen*t, erradicar las devoluciones en caliente y optimizar las condiciones de los centros para personas extranjeras. En el contexto brasileño, se advierte que el marco jurídico vigente en materia de asilo y protección internacional presenta un desarrollo normativo limitado, particularmente en lo que respecta a los actos normativos de primer grado. En este sentido, se recomienda, entre otros aspectos relevantes, fortalecer el corpus jurídico reduciendo la dependencia de resoluciones administrativas del Poder Ejecutivo, garantizar mayor seguridad jurídica mediante la previsión de un recurso judicial contra las decisiones sobre el estatuto de refugiado, y avanzar hacia la creación de un sistema nacional de acogida, además de la implementación de Centros de Referencia y Atención para Inmigrantes en todo el territorio.

Palabras clave: asilo, refugio, derechos de las personas refugiadas, acogida, protección internacional, migración forzada, principio de *non-refoulement*

RESUM

La present tesi té per finalitat fer una anàlisi comparativa dels sistemes jurídics d'Espanya i Brasil en matèria d'asil, refugi i protecció internacional, amb especial atenció al marc normatiu vigent i a l'aplicació pràctica dels mecanismes d'acollida. Els països objecte d'aquest estudi, ambdós part de la Convenció de Ginebra i del Protocol de Nova York, tenen trajectòries sòlides en el context analitzat, però difereixen en l'organització i funcionament dels seus sistemes interns, a més d'estar emparats per estructures regionals amb interpretacions pròpies. A Espanya s'aplica la Llei 12/2009, de 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària. Al Brasil, la matèria està regulada per la Llei nº 9.474, de 22 de juliol de 1997, que desenvolupa els mecanismes d'implantació de l'Estatut de 1951 i contempla altres disposicions relacionades. A partir d'aquesta premissa, la tesi realitza un examen detallat de les legislacions, abastant des de la classificació de les institucions jurídiques previstes i les seves particularitats en cada país, fins als procediments específics per a la determinació de la condició de refugiat. Aquest estudi contempla, a més, aspectes com la urgència de determinats tràmits, la inclusió de persones en situació de vulnerabilitat dins d'aquest context, l'existència d'òrgans estatals especialitzats i competents en la matèria, el sistema de recursos previst, les disposicions nacionals sobre les formes d'acollida dins dels territoris analitzats, *inter alia*.

Des d'una perspectiva quantitativa, la investigació es va desenvolupar a través de l'anàlisi bibliogràfica i documental. Per a això, es va recórrer a diverses fonts materials, entre les quals s'inclouen les normatives nacionals dels països esmentats, decisions judicials, el conjunt d'instruments del Dret Internacional en el seu màxim abast, així com llibres especialitzats, articles científics, publicacions periodístiques, dades procedents d'organismes públics, entitats privades i organitzacions intergovernamentals, a més de conferències i entrevistes que van aportar elements fonamentals per a l'elaboració de l'estudi. La tesi s'articula en quatre capítols, distribuïts equitativament entre els països analitzats, i es desenvolupa principalment en espanyol. No obstant això, en els capítols dedicats al Brasil es fa ús del portugués, amb l'objectiu de preservar l'autenticitat tant del discurs com del marc original, considerant la procedència de la investigadora i la voluntat d'ampliar els horitzons acadèmics.

L'objectiu central de la investigació és comparar els models d'acollida a Espanya i Brasil, integrant tant un enfocament jurídic com una anàlisi de la seva aplicació pràctica. Entre les finalitats específiques s'inclou l'elaboració d'un estudi crític de les polítiques públiques i dels marcs normatius vinculats a les institucions responsables de l'asil, el refugi i la protecció internacional, així com dels centres d'acollida d'ambdós països. Així mateix, la investigació pretén proposar alternatives emancipadores fonamentades en una avaluació crítica de les realitats observades. Al llarg de l'estudi s'han posat en relleu tant afinitats com divergències entre tots dos països. Un punt de disparitat significatiu rau en el fet que Espanya ha implementat un Sistema d'Acollida de Protecció Internacional que constitueix una base normativa i operativa sòlida per a l'atenció de sol·licitants d'asil. En canvi, Brasil manca d'un mecanisme anàleg i presenta un model d'acollida descentralitzat. Per altra banda, les semblances entre els dos països es troben, sobretot, en la consagració dels drets fonamentals,

àmbit en el qual aquests Estats han assolit un desenvolupament notable. L'estructura de la investigació culmina en un capítol dedicat a les conclusions, on es recullen les principals reflexions de l'estudi i es plantegen recomanacions específiques per a cada país, a partir del reconeixement de la necessitat d'impulsar i enfortir les institucions vinculades a l'asil, la protecció internacional i el refugi.

La secció de recomanacions, al seu torn, inclou propostes adreçades als països analitzats. En el cas d'Espanya, al llarg de la investigació es va identificar que, en diverses ocasions, existeix una profunda bretxa entre els preceptes jurídics que regeixen la institució de l'asil i la seva aplicació pràctica. Entre les mesures proposades per al país destaca, entre altres, la demanda de millorar l'eficiència del sistema de cites, implementar mecanismes eficaços per a la identificació de persones necessitades de protecció internacional, garantir el respecte al principi de *non-refoulement*, erradicar les devolucions en calent i optimitzar les condicions dels centres per a persones estrangeres. En el context brasiler, s'adverteix que el marc jurídic vigent en matèria d'asil i protecció internacional presenta un desenvolupament normatiu limitat, particularment pel que fa als actes normatius de primer grau. En aquest sentit, es recomana, entre altres aspectes rellevants, enfortir el corpus jurídic reduint la dependència de resolucions administratives del Poder Executiu, garantir una major seguretat jurídica mitjançant la previsió d'un recurs judicial contra les decisions sobre l'estatut de refugiat, i avançar cap a la creació d'un sistema nacional d'acollida, a més de la implementació de Centres de Referència i Atenció per a Immigrants a tot el territori.

Palabras clau: asil, refugi, drets de les persones refugiades, acollida, protecció internacional, migració forçada, principi de *non-refoulement*

ABSTRACT

This thesis aims to conduct a comparative analysis of the legal systems of Spain and Brazil regarding asylum, refuge, and international protection, with special attention to the current regulatory framework and the practical application of reception mechanisms. The countries under study, both parties to the Geneva Convention and the New York Protocol, have solid trajectories in the analyzed context but differ in the organization and functioning of their internal systems, as well as being supported by regional structures with their own interpretations. In Spain, Law 12/2009 of October 30th, regulating the right to asylum and subsidiary protection, is applied. In Brazil, the matter is regulated by Law No. 9,474 of July 22, 1997, which develops the implementation mechanisms of the 1951 Statute and contemplates other related provisions. Starting from this premise, the thesis conducts a detailed examination of the legislations, covering the classification of the envisaged legal institutions and their particularities in each country, as well as the specific procedures for determining refugee status. This study also considers aspects such as the urgency of certain procedures, the inclusion of vulnerable persons within this context, the existence of specialized and competent state bodies in the matter, the appeal system provided, national provisions on forms of reception within the analyzed territories, *inter alia*.

From a quantitative perspective, the research was developed through bibliographic and documentary analysis. For this purpose, various material sources were consulted, including the national regulations of the aforementioned countries, judicial decisions, the full set of International Law instruments in their broadest scope, as well as specialized books, scientific articles, journalistic publications, data from public bodies, private entities, and intergovernmental organizations, in addition to conferences and interviews that provided fundamental elements for the development of the study. The thesis is structured in four chapters, evenly distributed between the countries analyzed, and is mainly developed in Spanish. However, in the chapters dedicated to Brazil, Portuguese is used, aiming to preserve the authenticity of both the discourse and the original framework, also considering the researcher's origin and willingness to broaden academic horizons.

The central objective of the research is to compare the reception models in Spain and Brazil, integrating both a legal approach and an analysis of their practical application. Among the specific aims is the realization of a critical study of public policies and normative frameworks linked to the institutions responsible for asylum, refuge, and international protection, as well as reception centers in both countries. Likewise, the research seeks to propose emancipatory alternatives based on a critical evaluation of the observed realities. Throughout the study, both affinities and divergences between the two countries have been highlighted. A significant point of disparity lies in the fact that Spain has implemented an International Protection Reception System that constitutes a solid normative and operative basis for attending to asylum seekers. In contrast, Brazil lacks an analogous mechanism and presents a decentralized reception model. On the other hand, the similarities between the two countries lie mainly in the enshrinement of fundamental rights, an area in which these states have achieved significant development. The structure of the research culminates in a chapter

dedicated to conclusions, where the main reflections of the study are collected and specific recommendations for each country are made, based on the recognition of the need to promote and strengthen institutions linked to asylum, international protection, and refuge.

The recommendations section, in turn, includes proposals addressed to the countries analyzed. In Spain, throughout the research it was identified that, on multiple occasions, there exists a profound gap between the legal precepts governing the institution of asylum and its practical application. One of the proposed measures for the country is, among others, the demand to improve the efficiency of the appointment system, implement effective mechanisms for identifying persons in need of international protection, guarantee respect for the principle of *non-refoulement*, eradicate pushbacks, and optimize the conditions of centers for foreigners. In the Brazilian context, it is noted that the current legal framework regarding asylum and international protection presents limited normative development, particularly concerning first-level normative acts. In this regard, it is recommended, among other relevant aspects, to strengthen the legal corpus by reducing dependence on administrative resolutions from the Executive Power, ensure greater legal certainty by providing for judicial appeals against decisions on refugee status, and advance towards the creation of a national reception system, as well as the implementation of Reference and Attention Centers for Immigrants throughout the territory.

Keywords: asylum, refuge, rights of refugees, reception, international protection, forced migration, principle of *non-refoulement*

TABLA DE CONTENIDO

LISTADO DE ABREVIATURAS.....13
INTRODUCCIÓN..... 15
CAPÍTULO I - EL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA: MARCO LEGAL Y ESTADO DE LA CUESTIÓN 26
1- Asilo en el ordenamiento jurídico español.....27
1.1- La Constitución española de 1978 y su configuración de Derecho de Asilo.....30
1.2- La Ley 5/1984 y la Ley 9/1994.....31
1.3- La Ley 12/2009 y el régimen vigente del asilo en España.....35
2- Figuras jurídicas de la Protección Internacional y sus especificidades.....38
2.1- El Estatuto de Refugiado.....41
2.1.1- Dimensiones positivas.....42
2.1.2- Dimensiones negativas.....50
2.1.2.1- Exclusión.....51
2.1.2.2- Denegación.....52
2.1.2.3- Cese y Revocación.....52
2.2- La Protección Subsidiaria.....54
2.2.1- Dimensiones positivas.....54
2.2.2- Dimensiones negativas.....56
2.2.2.1- Exclusión.....56
2.2.2.2- Denegación.....57
2.2.2.3- Cese y Revocación.....57
2.3- Disposiciones comunes de las figuras jurídicas.....57
2.4- El caso de las razones humanitarias.....61
3- El procedimiento de protección internacional.....63
3.1- Procedimiento en territorio español.....68
3.2- Solicitudes presentadas en puestos fronterizos y CIES.....74
3.3- La instancia recursiva.....79
4- La realidad española frente al asilo: una mirada práctica.....82
4.1- Visión panorámica desde los datos recogidos.....83
4.2- Un análisis jurisprudencial en el contexto español.....87
4.3- El caso de los desplazados ucranianos: perspectivas para el futuro y tendencias.....90
CAPÍTULO II - O DIREITO DE REFÚGIO NO BRASIL: MARCO LEGAL E ESTADO DA QUESTÃO 95
1- O direito de refúgio no ordenamento jurídico brasileiro.....96
1.1- A Constituição do Brasil de 1988.....100
1.2- Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017).....103
1.3- A Lei de Refúgio (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997).....107
2- Outras figuras jurídicas brasileiras.....112
2.1- O caso especial do asilo político.....115
2.2- O visto temporário de acolhida humanitária: o caso haitiano.....119
2.3- O visto de visita como ferramenta para acesso ao refúgio: o caso sírio.....122
2.4- A residência temporária a nacional de país fronteiriço ao Brasil: o caso venezuelano..... 124

3- O procedimento de refúgio....128
3.1- Análise do processo de solicitação e concessão....129
3.1.1- O princípio da unidade familiar....137
3.1.2- Da cessação e da perda da condição de refugiado....141
3.1.3- Da documentação....143
3.2- Os direitos e deveres dos refugiados no Brasil....144
3.3- Do recurso....147
4- A realidade brasileira frente ao refúgio: uma visão prática....149
4.1- Panorama geral com base nos dados coletados....150
4.2- O papel de destaque do Comitê Nacional para Refugiados....153
4.3- Expectativas e tendências emergentes....155
CAPÍTULO III - CENTROS Y PRÁCTICAS DE RECEPCIÓN EN ESPAÑA....161
1- Contexto general de la recepción española....162
1.1- La acogida española a la población refugiada....166
1.2- Detención de personas con necesidad de protección internacional....170
1.3- Acuerdos con Estados fuera de la Unión Europea....172
1.3.1- Marruecos....175
1.3.2- Mauritania....176
1.3.3- Senegal....177
1.4- Actores presentes en el cruce: Estado, mafias y entidades....177
1.5- El principio de non-refoulement en las zonas fronterizas....184
2- Los centros de extranjeros en España....190
2.1- Definición y estructura legal de los recursos....195
2.1.1- Centros de Acogida de Refugiados y centros privados....197
2.1.2- Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes....199
2.1.3- Centros de Atención Temporal de Extranjeros....201
2.2- Centros de Recepción, Atención y Derivación para desplazados de Ucrania....203
2.3- Centros de Internamiento de Extranjeros vs Centros de Acogida....204
3- La práctica de la acogida española....214
3.1- Una mirada crítica a la recepción ofrecida....216
3.2- Análisis de algunos derechos básicos: información, acceso a tribunales, libre circulación, vivienda digna y asistencia médica....219
3.3- El tratamiento de determinados grupos vulnerables....223
3.3.1- Menores....226
3.3.2- Mujeres....228
3.3.3- Víctimas de trata....230
3.3.4- LGBTQI+....232
CAPÍTULO IV - PRÁTICAS DE RECEPÇÃO E OS CENTROS NO BRASIL....235
1- Panorama das Políticas de Acolhimento no Brasil....236
1.1- Recursos de acolhimento disponíveis à população refugiada....239
1.2- Medidas de retirada compulsória: repatriação, deportação e expulsão....242
1.3- A realidade da gestão migratória a partir da análise de dados....250
2- Os centros de acolhimento no Brasil....254
2.1- A rede de Assistência social e as entidades públicas....258

2.2- O papel das Organizações da Sociedade Civil....262
2.3- Os casos específicos das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro....268
2.4- O caso de Roraima: a Operação Acolhida....277
3- A prática do acolhimento brasileiro....285
3.1- Uma visão crítica à recepção oferecida....290
3.2- Análise de alguns direitos básicos: informação, acesso aos tribunais, livre circulação, moradia digna e assistência médica....295
3.3- O tratamento de determinados grupos vulneráveis....301
3.3.1- Crianças e adolescentes....302
3.3.3- Vítimas do tráfico de pessoas....308
3.3.4- LGBTQI+....311
CONCLUSIONES....315
BIBLIOGRAFÍA....336
1- Fuentes doctrinales....336
1.1- España....336
1.2- Brasil....340
2- Fuentes normativas....346
2.1- España y Europa....346
2.2- Brasil y América....348
2.3- Internacional....354
3- Jurisprudencia....354
3.1- España....354
3.2- Brasil....356
4 - Organizaciones....357
4.1- España....357
4.2- Brasil....363
5- Noticias....368
5.1- España....368
5.2- Brasil....371

LISTADO DE ABREVIATURAS

ACNUR …… Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CAR …… Centro de Acogida a Refugiados

CATE …… Centro de Atención Temporal de Extranjeros

CETI …… Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes en Ceuta y Melilla

CIAR …… Comisión Interministerial de Asilo y Refugio

CIE …… Centro de Internamiento de Extranjeros

CONARE …… Comitê Nacional para os Refugiados

CNIG …… Conselho Nacional de Imigração

COI …… Información del país de origen

Convención de 1951 …… Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

CRAI …… Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes

CRAS …… Centro de Referência da Assistência Social

CREADE …… Centro de Recepción, Atención y Derivación para personas desplazadas de Ucrania

CREAS …… Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DIH …… Derecho Internacional Humanitario

GGVDH …… Grave e generalizada violação aos direitos humanos

Lei de Migração …… Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017

Lei de Refúgio …… Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997

Ley de Asilo …… Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria

MIPEX …… Migrant Integration Policy Index

OAR …… Oficina de Asilo y Refugio

OIM …… Organización Internacional para las Migraciones

ONU …… Organización de las Naciones Unidas

OSC …… Organização da Sociedade Civil

PI …… Protección Internacional

PNMRA …… Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia

Protocolo de 1967 …… Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

RRHH …… Razones humanitarias

REM …… Red Europea de Migración

SECA …… Sistema Europeo Común de Asilo

SAPI …… Sistema Nacional de Acogida de Protección Internacional

SUAS …… Sistema Único de Assistência Social

TEDH …… Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TFUE …… Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE …… Tratado de la Unión Europea

TC …… Tribunal Constitucional

UE …… Unión Europea

UNRWA …… Agencia de las Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

INTRODUCCIÓN

La migración, en su sentido más amplio, constituye un proceso fundamental que desempeña un papel determinante en la dinámica del mundo globalizado actual. Este fenómeno puede manifestarse de distintas maneras, ya sea de forma voluntaria o forzosa, temporal o permanente. Además, está influenciado por una variedad de factores que afectan tanto a la vida de los inmigrantes como a las sociedades de origen y destino. Notoriamente, la discusión sobre este tema ha captado una especial atención de la comunidad internacional en los últimos años por diversas razones, lo cual ha resultado en consecuencias que van desde la mejora de las condiciones de vida de los inmigrantes, incluidos los refugiados, en los países de acogida, hasta la creación de políticas que comprometen normativas y principios internacionales aprobados hace décadas. Por paradójico que resulte, es posible que mejoras y deterioros ocurran simultáneamente en el mismo ordenamiento jurídico y en el mismo espacio-tiempo.

En la actualidad, los inmigrantes son frecuentemente utilizados como chivos expiatorios en los discursos políticos, especialmente en el Norte Global, donde son vistos con desconfianza por los Estados que, a pesar de contar con normativas garantistas, siguen manteniendo una visión centrada en la seguridad nacional. No obstante, en lo que respecta a la temática específica de los refugiados, existen documentos internacionales que garantizan su acogida. A diferencia de los inmigrantes económicos, los refugiados gozan de derechos especiales debido a las condiciones excepcionales en las que se encuentran. El desafío, por lo tanto, radica en lograr que las autoridades estatales reconozcan el derecho de los refugiados a que se les otorgue el estatus correspondiente. Aunque el Estado es consciente de sus responsabilidades hacia los refugiados, en muchos casos, dispone de un arsenal administrativo y jurídico que dificulta que esta condición sea reconocida con facilidad.

Haciendo alusión a las ideas de Zizek[1], por más utópico que pueda parecer, la solución a gran escala debería ser intentar reconstruir la sociedad global sobre una base que impida que los refugiados desesperados se vean obligados a vagar por los territorios, en lugar de convertirlos en meros receptores de ayuda humanitaria. No obstante, dado que el mundo aún no ha alcanzado un nivel de desarrollo que permita una gestión completamente eficaz de este

[1] ZIZEK, S. (2016). *Against the Double Blackmail: Refugees, Terror and Other Troubles with the Neighbours*. Londres, Allen Lane. pp. 8-9.

fenómeno, sigue siendo imprescindible regular y gestionar el flujo continuo de personas que huyen de situaciones de persecución.

En este escenario, la denominada notoria "crisis de refugiados" genera una cierta distorsión de lo que realmente está ocurriendo, como si estos fueran los sujetos en crisis, y no los Estados, responsables de mantener el orden y la seguridad de todos sus ciudadanos. En efecto, los derechos de los refugiados son subsidiarios al tratamiento nacional insuficiente del país de origen y apenas pueden ser solicitados después de agotar las posibilidades internas, sin que estos sean una alternativa o competencia frente a los derechos humanos en general, conforme ha apuntado Hathaway[2]. En su caso, estos derechos establecidos representan el núcleo mínimo considerado necesario para compensar a los refugiados de esta situación de migración involuntaria a la que fueron sometidos.

Contrario a lo que se podría imaginar, considerando la situación mediática actual que a menudo transmite la sensación de invasión de los países ricos por parte de los refugiados, la realidad es bastante diferente. Según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiado[3], al final del año de 2023 el 69% de los refugiados y otras personas que necesitan protección internacional viven en países vecinos a sus lugares de origen, no en países desarrollados. En efecto, los países de renta media y baja albergan al 75% de las personas refugiadas a nivel mundial, incluyendo a aquellos que requieren protección internacional. Por su parte, los países menos desarrollados han otorgado asilo al 21% del total de refugiados. En esta perspectiva, es fundamental considerar a los movimientos Sur-Sur con ojos más atentos, pues lo que muestra la realidad es que el Norte Global no es donde se concentran la mayor parte de los desplazados forzosos.

En términos históricos, la base positiva del Derecho Internacional de los Refugiados está compuesta por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. La Convención de 1951 fue creada con el propósito de establecer un nivel mínimo de trato para los refugiados, considerando las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, e incluyendo los derechos esenciales que deben gozar al ser acogidos en un territorio extranjero. En esta perspectiva, el documento tiene una serie de limitaciones, como la presencia de reservas temporales y geográficas. Según lo expuesto en el texto, el estatus de refugiado puede ser otorgado a

[2] HATHAWAY, J. C. (2005). *The rights of refugees under international law*. Cambridge University Press. p. 75.
[3] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2024). *Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2023*.

aquellas personas que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a temores fundados de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentran fuera de su país de nacionalidad y no pueden o no desean acogerse a la protección de dicho país. Asimismo, este estatus también puede aplicarse a individuos apátridas que, debido a esos mismos eventos, se encuentran fuera del país donde residían habitualmente y no pueden o no desean regresar a él.

Posteriormente, el Protocolo de 1967 abolió las reservas geográficas y temporales que caracterizan la Convención de 1951, convirtiéndose en un documento de alcance global de carácter atemporal. Desde la institución de la base positiva del Derecho Internacional de los Refugiados, las expansiones conceptuales referentes al asilo o figuras jurídicas afines apenas han tenido lugar en contextos regionales. En este sentido, es importante sacar a colación la definición de "migración forzada", concepto más amplio donde están incluidos los refugiados, pero también abarca una gran parte de los flujos migratorios que, con frecuencia, se clasifican erróneamente como migraciones económicas o laborales, incluyendo a personas afectadas por desastres ambientales, crisis humanitarias, *inter alia*. El punto en común de todos estos movimientos, por lo tanto, radica en la no voluntariedad de los mismos, ya sea debido a la violación de derechos civiles y políticos, a la vulneración de derechos sociales o a la falta de infraestructura ante un gran desastre ocurrido. Se considera, no obstante, que existe una agencia de la persona, quien siempre puede optar por permanecer en su lugar, pero decide desplazarse. Este razonamiento también es aplicable en el caso de los refugiados, ya que ellos también pueden optar por permanecer en un país en guerra, aunque lamentablemente el futuro pueda ser la muerte. En última instancia, en todos los casos analizados, lo que prevalece como cuestión central es el reconocimiento de que el Estado de origen está fallando en cumplir con su responsabilidad de garantizar el acceso a una vida digna.

En este sentido, España y Brasil, países objeto de estudio en esta investigación, son signatarios de la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York. España se adhirió a ambos instrumentos en 1978, mientras que Brasil promulgó estos documentos mediante decreto en 1960 y 1972, respectivamente. Con el tiempo y a medida que se producían cambios geopolíticos en el mundo, ambos países desarrollaron nuevos mecanismos legales para acoger a personas no nacionales desplazadas forzosamente de sus territorios, yendo más allá de la definición clásica de refugiado establecida en Ginebra. En el contexto español, se estableció la figura de la protección internacional, que abarca tanto el asilo como la

protección subsidiaria, siguiendo la tradición europea. Además, se amplió el concepto de refugiado al incluir el género, la orientación sexual y la identidad de género entre los motivos de persecución en la ley. También se menciona el caso de las razones humanitarias, una forma de protección dirigida a personas que, por motivos diferentes a los previstos en el estatuto de protección subsidiaria, obtienen una autorización de residencia. En Brasil, el reconocimiento del estatuto de refugiado se fundamenta en la grave violación de derechos humanos, siguiendo la tradición latinoamericana. Además, se contempla el visado humanitario, que abarca categorías no cubiertas por la figura del refugio, así como existe la previsión de un visado de visita en situaciones excepcionales, que permite el ingreso a Brasil.

A nivel del marco normativo, actualmente, la ley española que aborda el tema es la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, mientras que la norma brasileña es la Ley nº 9.474, de 22 de julio de 1997, que define los mecanismos para la implementación del Estatuto de los Refugiados de 1951 y establece otras disposiciones. Resulta importante considerar que las legislaciones acerca del asunto no solo establecen que las personas refugiadas pueden residir en otro país, sino que también especifican detalladamente los derechos y deberes que tendrán en el Estado de acogida. Es decir, se observa un desarrollo considerable en cuanto a las condiciones que regirán la vida de estas personas en su nuevo entorno, con un énfasis particular en los aspectos burocráticos, como la viabilidad de los trámites y las condiciones necesarias para el ejercicio de este derecho. En virtud de ello, más allá del marco normativo y del reconocimiento de la condición jurídica, surgen una serie de cuestiones relacionadas con la acogida, tales como el acceso a los servicios públicos, la vivienda, la posibilidad de trabajar en el nuevo país, *inter alia*. Se entiende que, cuando la garantía está establecida a nivel legislativo, el Estado asume la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para asegurar la disponibilidad y eficacia de los recursos.

Para comprender cómo se lleva a cabo la acogida en ambos países estudiados, es necesario un estudio emancipatorio y crítico frente a la realidad impuesta, considerando que un marco jurídico por sí solo no asegurará el respeto a los derechos. Según el concepto de Teoría Crítica desarrollado por Flores[4], los derechos humanos se consideran como aquellos procesos de lucha por la dignidad humana. En este sentido, es importante destacar la palabra "proceso", que sugiere una idea de secuencia, de curso, nunca de algo ya concluido en el

[4] HERRERA FLORES, J. (2008). *La reinvención de los derechos humanos*. Sevilla, Atrapasueños. p. 15.

tiempo. Además, resulta fundamental tener en cuenta que, en el ámbito migratorio, se producen transformaciones constantes que representan desafíos significativos para la efectividad de los derechos consagrados en la legislación internacional.

A la luz de lo anterior, debemos fijarnos qué tipo de vida se está proporcionando a través de la acogida ofrecida, si se trata de la *zoe* o de la *bios*, de la vida nuda o de la vida con derechos, en los términos de Agamben[5]. Además, si bien es indispensable examinar los servicios destinados a ese público y el sistema que los regula, también resulta necesario considerar el procedimiento en su totalidad, en virtud de que incluso llegar a ser solicitante de asilo es complicado, especialmente en el caso de España, donde se enfrenta una notable externalización de fronteras y una limitada accesibilidad a vías legales de entrada. Por lo tanto, aunque el desarrollo de la acogida es importante, el hecho de que muchas personas ni siquiera logren acceder al proceso y, por ende, no tengan la oportunidad de presentar su solicitud, es un aspecto que requiere un análisis minucioso. La presente investigación realizará un recorrido a través de las posibilidades disponibles en ambos países, abarcando desde las figuras legales y las modalidades de solicitud hasta la manera en que el Estado interviene en la atención de estas personas.

Cada Estado tiene la tarea de regular cómo se llevará a cabo la recepción del refugiado en su territorio, dado que la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 no lo hacen. A nivel regional, la acogida de solicitantes de protección internacional en España debe cumplir unas condiciones mínimas comunes para garantizar la homogeneidad del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), y la uniformidad debe reflejarse tanto en el ámbito legislativo como en el administrativo. En esta perspectiva, se indaga cómo funciona el Sistema Nacional de Acogida de Protección Internacional (SAPI) en España, un modelo que ha venido desarrollándose en el país desde 1980 y que ha experimentado numerosos cambios a lo largo del tiempo, ya sea por modificaciones normativas o por transformaciones en la realidad fáctica, habiendo sido recientemente regulado a través del Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo. A su vez, en Brasil no existe un sistema regulado específico para acogida de refugiados a nivel nacional. Cada entidad federativa gestiona esta población de forma diferente, concentrando muchos de los servicios en las zonas con mayor afluencia de personas. Sin embargo, conviene resaltar que la acogida brasileña puede gestionarse a través del ámbito de la Asistencia Social,

[5] AGAMBEN, G. (2007). *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua.* Traducción: Henrique Burigo. Belo Horizonte, UFMG. pp. 17-19.

integrándose con otros grupos en situación de vulnerabilidad. La investigación explora este asunto detalladamente y también analiza la iniciativa federal de la *Operação Acolhida*, que constituye una excepción dentro de este campo.

Asimismo, dado que se trata de una tesis comparada que aborda temas internacionales sujetos a diversas interpretaciones, es necesario señalar algunos puntos para que quede más claro:

I. Si consideramos como base el Estatuto del Refugiado, la institución del asilo en España sería equivalente al refugio en Brasil. Sin embargo, en algunos momentos, serán empleados de manera indistinta o sinónima los términos "asilo", "refugio" y "protección internacional". De hecho, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, suele mencionarse como Ley de Asilo en muchos textos, lo que no implica que se limite únicamente a esta figura. En Brasil, el término "asilo" tiene una connotación diferente de "refugio", considerando que el primero está asociado al asilo político en general, una figura de tradición latinoamericana. No obstante, en una interpretación *lato sensu,* el "asilo" podría considerarse el género, del cual el refugio sería una especie. A lo largo del estudio, se aclara con precisión cuándo es necesario hacer una distinción debido a una diferencia significativa en el objeto de análisis.

II. En el transcurso de la investigación, se hablará de inmigrantes y refugiados para facilitar su diferenciación, pero la presente tesis no busca establecer una división rígida ni un pensamiento binario que termine estigmatizando a aquellos que se encuentran dentro de una zona gris. El respeto hacia la situación vulnerable de los refugiados no puede significar la instrumentalización de su causa en contra de personas que sufren por problemas sociales, económicos, *inter alia*. En algunos apartados, principalmente en los que se refieren a Brasil, se hablará de los inmigrantes en general, ya que muchas de las políticas estarán dirigidas a ellos, incluyendo también a los refugiados. En España, a su vez, hay una mayor diferenciación de las figuras, por cuestiones que serán abordadas en los puntos competentes.

III. También es importante mencionar la situación de los refugiados y de los solicitantes del reconocimiento de esta condición. A lo largo de la investigación, se utilizará frecuentemente el término "refugiado" en un sentido general, aunque puede ocurrir que una persona reciba acogida sin ser finalmente reconocida como refugiada al concluir su trámite. Cabe destacar que, en el caso español, la gran mayoría de las solicitudes de protección internacional, tanto de asilo como de protección subsidiaria,

> son denegadas, como se demostrará a lo largo de esta investigación. No todo solicitante de asilo será reconocido como refugiado, pero todo refugiado lo será tan pronto cumpla con los criterios contenidos en la definición. El reconocimiento de su estatus de refugiado, no lo convierte en refugiado, sino que lo declara como tal.

Desde esta perspectiva, el compromiso de la Academia en el tópico es necesario, porque la investigación jurídica también es portavoz de la lucha revolucionaria que se desarrolla. Bajo la lógica platónica, el jurista sólo será justo si es un hombre plenamente político, porque lo justo no se reduce a la existencia de la ley justa, se verifica en lo social[6]. En este sentido, el jurista justo se concibe como un agente cuestionador y transformador, cuya definición no se limita únicamente a su conocimiento técnico.

En este marco, la presente tesis busca explorar y comparar los sistemas jurídicos de España y Brasil en lo que respecta a "asilo, refugio y protección internacional". El enfoque en la acogida, a su vez, implica una decisión por un análisis más amplio y que considere múltiples facetas, más allá del normativo. La elección por un análisis comparativo entre los países responde al origen brasileño de la investigadora y a su interés en evaluar ambos contextos, promoviendo el intercambio de ideas, la ruptura de mitos y enriqueciendo el debate académico. En esta perspectiva, el estudio comparativo del Derecho se presenta como una herramienta clave en este mundo interdependiente, abriendo nuevas perspectivas y caminos. Esto es particularmente relevante cuando se discuten temas internacionales, como los observados en este estudio, ya que la forma en que un país regula su marco legal y organiza la acogida tiene un impacto global. En el ámbito de los flujos migratorios, no existen hechos aislados: siempre es posible observar cómo las decisiones de un Estado impactan en otros países de origen y acogida.

El objetivo central de la tesis es comparar los modelos de acogida de ambos Estados mediante un análisis tanto legal como práctico. En efecto, los países analizados tienen sólidas tradiciones en la materia estudiada, aunque con diferencias significativas en su estructura. Entre los objetivos específicos, están la realización de un estudio crítico de las políticas y los marcos legales relacionados con las instituciones de asilo, refugio y protección internacional, así como de los centros de acogida en ambos países. Además, la investigación busca proponer alternativas emancipatorias basadas en el análisis de las realidades expuestas.

[6] MASCARO, A. L. (2010). *Filosofia do Direito*. São Paulo, Atlas. pp. 53-58.

La metodología adoptada se llevó a cabo mediante el empleo de la investigación bibliográfica y documental (pertinencia, exhaustividad y actualidad). El enfoque fue cualitativo, con un paradigma metodológico de pensamiento crítico, que rompe con los modos dominantes de nominación político-legal. La perspectiva del análisis será la autonomía de las migraciones de Mezzadra, donde se identifica la agencia de los sujetos migrantes que desafían la estructura globalizada. Este modo de examen identifica la experiencia de las luchas de los migrantes contra el orden social dominante, repele la perspectiva de victimización y regresa a la dimensión subjetiva de la movilidad humana. Adoptamos el paradigma de movilidad de Cresswell y Urry, que consiste en leer el mundo social como un conjunto de entidades no fijas y adoptar el cambio como una regla, no como una excepción. Finalmente, las comunidades epistémicas no están exentas de la colonialidad del conocimiento, por lo que intentamos distanciarnos de esta perspectiva. Los recursos materiales disponibles fueron las regulaciones nacionales de los países investigados, la legislación internacional en todo su amplitud, los acuerdos, las decisiones judiciales, bien como todas las fuentes admitidas: libros, artículos, publicaciones en periódicos, datos recopilados por organizaciones públicas, organizaciones privadas y organizaciones intergubernamentales, conferencias y entrevistas que sirvieron al propósito de la investigación.

Asimismo, la tesis se estructura en cuatro capítulos, dos dedicados para cada país, procediendo con una presentación expositiva de los marcos legales y de las prácticas de cada uno. El idioma que se empleará será el español, no obstante, será adoptado el idioma portugués en los capítulos referentes a Brasil, con el objetivo de preservar la autenticidad tanto del discurso como del marco original, considerando asimismo la procedencia de la investigadora y su voluntad de ampliar los horizontes académicos.

Precisamente, el capítulo inicial abordará el derecho de asilo en España, observando su marco legal y el estado de la cuestión. En primer lugar, será expuesta la evolución de la institución jurídica en España, comenzando con su reconocimiento en la Constitución de 1978, seguido de la primera normativa (Ley 5/1984) y sus reformas, así como de la ley vigente (Ley 12/2009) y sus modificaciones, destacando también la influencia de la Unión Europea en este proceso con las directivas aprobadas. Posteriormente, serán discutidas las figuras jurídicas de la protección internacional (PI) y sus particularidades, además del caso de las razones humanitarias (RRHH). En seguida, habrá un apartado destinado únicamente al procedimiento mediante el cual se otorga la protección internacional. Finalmente, se observará cómo es la manifestación práctica del asilo en España, a través de una visión panorámica desde los datos

recogidos, un análisis jurisprudencial en materia de asilo y un recorrido sobre el caso especial de los ucranianos.

El segundo capítulo discutirá el derecho de refugio en Brasil, a través de la exposición de su marco jurídico y del estado de la cuestión. En las subsecciones, se examinará inicialmente la evolución de la institución jurídica en el ordenamiento jurídico brasileño, pasando por la previsión en la Constitución de Brasil de 1988, junto con el análisis de la Ley de Migración (Ley nº 13.455 de 2017) y de la primera Ley de Refugio del país (Ley nº 9.474 de 1997). Luego, también serán estudiadas otras figuras jurídicas brasileñas relacionadas con el debate (el asilo político, el visado temporal de acogida humanitaria, el visado de visita y la residencia temporal para nacionales de países fronterizos). A continuación, se explorará el procedimiento de refugio en el país, finalizando con un análisis de la realidad brasileña frente a la institución del refugio, a través de una visión panorámica basada en los datos recopilados, un estudio sobre el papel destacado del *Comitê Nacional para Refugiado*s y las perspectivas futuras y tendencias relacionadas con el tema.

El tercer capítulo estará dedicado a las prácticas de acogida en España. El interés en realizar este tipo de estudio radica en la medida en que la calidad de la recepción ofrecida desempeña un papel fundamental en la promoción de la integración y el bienestar de los individuos investigados. Al discutir de manera crítica las políticas, prácticas y experiencias relacionadas con la acogida, se buscará identificar oportunidades para mejoras significativas que puedan garantizar una transición fluida y una buena inclusión de los refugiados en las comunidades de acogida. En primer lugar, será considerado el contexto general de la recepción española, con el estudio del Sistema Nacional de Acogida para la Protección Internacional (SAPI). De igual modo habrá una atención al tópico de la detención de personas con necesidad de protección internacional, la participación de España en acuerdos fuera de la Unión Europea, los actores presentes en el cruce y la aplicación del principio de *non-refoulement* en el país. En seguida, se estudiarán los diversos centros para extranjeros (como los Centros de Acogida a Refugiados, los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes, los Centros de Atención Temporal de Extranjeros, *inter alia*), y posteriormente se analizará la práctica de la acogida en el país, yendo más allá de lo que establece la normativa legal. Esto incluirá un análisis específico sobre algunos derechos básicos y el trato a determinados grupos vulnerables.

En el cuarto capítulo, se examinarán las prácticas de acogida en Brasil. A diferencia de España, se explicará cómo aún no existe un sistema establecido a nivel federal como tal, sino

que esta acogida se lleva a cabo de manera descentralizada. Luego, serán analizados los centros de acogida existentes en el país (sean de las entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil, además de las situaciones específicas de las ciudades de São Paulo y Rio de Janeiro y del caso de la *Operação Acolhida*). Finalmente, se reflexionará sobre cómo se lleva a cabo la práctica de la acogida, desde una perspectiva crítica, realizando el estudio de los mismos derechos abordados en el capítulo dedicado a España, así como el grupo de personas vulnerables.

La presente estructura culmina con una sección destinada a las conclusiones finales y a algunas recomendaciones específicas para cada país, considerando que la dedicación a las instituciones analizadas como el asilo, la protección internacional y el refugio requiere esfuerzos conjuntos y persistentes. En este contexto, la Academia desempeña un papel fundamental. Establecer puentes entre el mundo académico y los grupos que trabajan con políticas públicas no solo enriquece el debate, sino que también fortalece la implementación de acciones más eficaces y sostenibles.

Como cierre, deseo reservar unas palabras para expresar mi agradecimiento a algunas personas que hicieron posible el desarrollo de la presente tesis. Los trabajos académicos son naturalmente desafiantes, pero durante este proceso me enfrenté a obstáculos que no había anticipado. Esta investigación comenzó poco menos de un mes antes de marzo de 2020, al inicio de la pandemia de COVID-19. Siendo una inmigrante extracomunitaria en España, fueron tiempos muy difíciles.

En este sentido, me gustaría, en primer lugar, rendir homenaje a mi madre y a mi padre por su apoyo incondicional para que pudiera alcanzar mi sueño. A pesar de la distancia física, sus llamadas diarias y mensajes de apoyo me animaron a seguir adelante cada día. Ellos fueron mi fortaleza y me dieron toda la seguridad que necesitaba para seguir. Tienen mi eterna gratitud por eso y por todo lo demás. A mi hermano, que, aunque sea más joven, me inspira cada día a seguir mis sueños, tal como él también lo hizo. A mi familia extensa, en especial a mi abuelo materno, Stênio, quien falleció mientras escribía esta tesis y que siempre apoyó mis logros académicos. A mis queridos amigos en Brasil, en España y en todo el mundo, mi eterna gratitud por no dejarme rendir en los momentos más difíciles. A mis compañeros de los proyectos en los que he participado durante estos años en Valencia, especialmente en la Comisión Española de Ayuda al Refugiado y en el Instituto Valenciano de Arte Moderno. Como inmigrante e investigadora, es sumamente gratificante poder formar parte de estos

espacios de intercambio intercultural. Quisiera expresar, asimismo, mi especial agradecimiento a la Universitat de València y al Instituto de Derechos Humanos. Por último, esta tesis no habría sido posible sin el apoyo de mi directora, Ángeles Solanes Corella. A ella, mi más sincera gratitud por su confianza y por todo el conocimiento y la orientación brindados en estos años.

CAPÍTULO I

EL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA: MARCO LEGAL Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

1- Asilo en el ordenamiento jurídico español

El derecho de asilo ha experimentado diversas configuraciones a lo largo de los años, tanto en el ámbito internacional como en el contexto interno español. En sus inicios relacionado con lo divino y lo religioso, el asilo ha sido históricamente un medio de protección en un espacio seguro para quienes corren riesgo de vida[7].

La definición de lo que hoy en España se conoce como "derecho de asilo", entendido como la protección otorgada a quienes obtienen el reconocimiento de la condición de refugiado, surgió en 1951 con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial. La condición de refugiado, en este marco, fue reconocida para aquellas personas que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, no podían o, a causa de dichos temores, no querían acogerse a la protección de su país. Del mismo modo, también se aplicó a quienes, careciendo de nacionalidad y encontrándose, como consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes residían habitualmente, no pudieron o, por dichos temores, no quisieron regresar a él.

[7] CALATAYUD ORIHUELA, E. (2003). El derecho a solicitar asilo: Un derecho en fase terminal por las violaciones del derecho internacional. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº 9. pp. 57-113.

En ese momento, la institución jurídica fue creada para abordar los problemas aparecidos en Europa a raíz de los conflictos existentes, delimitando tanto un espacio geográfico como un marco temporal de protección específicos. En la década siguiente, se redactó el Protocolo de 1967, que suprimió las limitaciones geográficas y temporales, otorgando al asilo un carácter de "universalidad"[8] y garantizando este derecho a cualquier persona que se encontrara fuera de su país de origen y que cumpliera con los requisitos estipulados.

Mucho antes de la aprobación del Estatuto de los Refugiados, la primera norma española en regular el asilo fue la Ley de 4 de diciembre de 1855. Su artículo primero declaraba a España como un asilo inviolable para los extranjeros y sus propiedades, mientras que los artículos siguientes abordaban aspectos como la protección contra la extradición y la prohibición de confiscar bienes extranjeros. Como se aprecia, la institución jurídica no hacía referencia a la figura del refugiado de la Convención de Ginebra, que ni siquiera existía en ese momento, sino a una representación distinta, con contornos y referencias propias. Esta ley se mantuvo vigente por más de un siglo, hasta la entrada en vigor de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

El Estado español se incorporó a la Convención de Ginebra de 1951 y al Protocolo de Nueva York de 1967 el 22 de julio de 1978, pocos meses antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Esta demora en la adhesión puede explicarse por el hecho de que España permaneció bajo la dictadura franquista durante un extenso período. Solo con la transición a la democracia, el país pudo alinearse con los estándares internacionales de derechos humanos, lo que permitió que la Constitución de 1978 consagrara por primera vez el derecho de asilo en su texto.

---

[8] Si bien es recurrente la utilización del término "universal", sabemos que el Estatuto del Refugiado de 1951 y su Protocolo de 1967 solamente se ocuparon de la persecución por violación de los derechos civiles y políticos (en particular, de los hombres), habiendo ignorado problemas económicos y culturales. Los derechos socioeconómicos-culturales no son inferiores a los derechos civiles y políticos. Nos parece muy pequeña, y por qué no decirlo, arbitraria, la diferencia legal que se impone entre quienes ingresan a un país huyendo de persecuciones y quienes ingresan huyendo de condiciones de miseria que hacen impracticable la vida en su país. En la opinión de Ferrajoli: "El derecho de asilo tiene un vicio de origen y es que representa, por así decir, la otra cara de la ciudadanía y de la soberanía, es decir, del límite estatalista impuesto por éstas a los derechos fundamentales. Además, tradicionalmente ha estado siempre reservado sólo a los refugiados por persecuciones políticas, raciales o religiosas, y no para los refugiados por lesiones del derecho a la subsistencia. Estos presupuestos tan restrigidos reflejan una fase paleoliberal del constitucionalismo, en la que, por un lado, los únicos derechos fundamentales reconocidos eran los derechos políticos y de libertad negativa, de cuyas violaciones eran víctimas sólo reducidas élites percibidas por las élites liberales de los países de acogida como sus «semejantes» y, por otro lado, las emigraciones por razones económicas se desarrollaban prevalentemente dentro de Occidente, de los países europeos a los americanos, en beneficio recíproco." FERRAJOLI, L. (2004). *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Cuarta edición. Traducción: Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. Madrid, Editorial Trotta. p. 58.

En lo que respecta al ámbito comunitario, el asilo y la inmigración se convirtieron en materias de competencia supranacional de la Unión Europea en virtud del Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, y por lo cual se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. La política de asilo en la UE tiene como base legal original el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Tratado de la Unión Europea (TUE) y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Ninguno de los documentos de derecho originario de la UE define qué es el asilo o quién puede ser reconocido como refugiado, aunque, según la Carta de Derechos Fundamentales, se garantiza en el artículo 18 el derecho de asilo, teniendo en cuenta la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967.

No obstante, con el paso del tiempo, el concepto de refugiado establecido en Ginebra se fue tornando insuficiente para responder a las nuevas realidades. Por más amplia que fuera la interpretación de la Convención de 1951, persistían numerosas cuestiones que requerían ser abordadas. En el ámbito comunitario, con el objetivo de abarcar situaciones que exceden los motivos clásicos para solicitar asilo, se estableció la institución de la protección internacional a través del derecho derivado[9]. Esto se materializó en la Directiva 2004/83 del Consejo, de 29 de abril de 2004, que incorporó la protección subsidiaria al considerar el riesgo de sufrir daños graves en caso de retorno al país de origen o de residencia habitual, en el caso de los apátridas.

En consecuencia, la Ley 12/2009, vigente en la actualidad, que regula el derecho de asilo y la protección subsidiaria en España, trajo la figura regional de protección internacional incorporada en su texto. La nueva Ley de Asilo española también amplió el concepto de estatuto de refugiado, incluyendo a aquellas personas que tengan fundados temores de persecución por motivos de género u orientación sexual. Posteriormente, esta normativa fue modificada por la disposición final décima de la Ley 4/2023, de 28 de febrero, que también incorporó el concepto de identidad sexual. En este contexto, se ha suscitado un debate acerca de si dichos motivos son independientes o si se encuentran comprendidos dentro del concepto de un grupo social determinado, cuestión que será examinada en detalle en este capítulo posteriormente. No obstante, *a priori*, resulta fundamental reconocer que la norma adoptó la

[9] Otros bloques, como la Unión Africana y la América Latina, decidieron ampliar el concepto de refugiado en lugar de crear una nueva categoría. Eso se dió respectivamente a través de la Convención de 1969 y de la Declaración de Cartagena de 1984.

decisión de considerar estos motivos como suficientemente relevantes para ser mencionados junto a las razones clásicas reconocidas en Ginebra.

Tras una visión general del panorama, pasemos ahora a un análisis más profundo de la evolución del asilo en el ordenamiento jurídico español a lo largo del tiempo.

1.1- La Constitución española de 1978 y su configuración de Derecho de Asilo

El Estado español tardó casi treinta años en reconocer los tratados internacionales que se ocupan del derecho de los refugiados. No fue sino hasta el 21 de octubre de 1978 que se publicó el Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y a su Protocolo. Tres meses después, el 29 de diciembre de 1978, sale a la luz la nueva Constitución española, cuya promulgación fue el corolario de los avances en los Derechos Humanos en los años posteriores al franquismo. El texto representó una nueva etapa en el compromiso internacional al establecer en el derecho de asilo contemplado en el artículo 13.4, una constitucionalización fuertemente influenciada por los acontecimientos en otros países europeos, como Francia, Italia, Alemania y Portugal[10].

A pesar de ello, el tema no fue tratado acorde con su importancia en el texto constitucional. Es posible comprobar que la ubicación del derecho de asilo no se produce dentro del capítulo II ("Derechos y libertades") del título I, lo cual no ha sido una casualidad. El artículo 13.4 presenta una redacción bastante tímida, e incluso omisa, al hacer solo una referencia indirecta a la necesidad de un posterior desarrollo legal para la regulación del asilo, indicando que será la ley la encargada de establecer los términos en los que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España. Sobre esta cuestión, Villaamil[11] reconoce las críticas dirigidas a la redacción poca comprometida del artículo, al afirmar que los constituyentes eran conscientes de ello.

Desde esta perspectiva, es importante señalar que la previsión en la Constitución española de 1978 no eleva el derecho de asilo automáticamente a un derecho de configuración constitucional. No obstante, España se encuentra dentro de un marco normativo de compromiso internacional al haber adherido a los principales instrumentos legales del

[10] PÉREZ VERA, E., SÁNCHEZ TOMÁS, J. M. (2018). Artículo 13.4. El derecho de asilo. En: BRAVO-FERRER, M. R. P., BAAMONDE, M. E. C. *et al*. (Dirs.), *Comentarios a la Constitución Española* (Tomo I). Madrid, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. p. 320.

[11] ALZAGA VILLAAMIL, O. (1996). *Derecho político español. Según la Constitución de 1978*. Tomo I. Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas. p. 205.

derecho de asilo, por lo que, se estima que, aunque de manera indirecta, la Constitución reconoce este derecho a nivel constitucional, reforzando así el compromiso del país con las normativas internacionales en la materia.

El primer paso legislativo para una regularización infraconstitucional del tema comenzó con la Orden de 16 de mayo de 1979, por la que se regula provisionalmente el reconocimiento de la condición de refugiado en España. Pero esa norma, de carácter transitorio, no cumplía la reserva de ley y solo se limitaba a establecer el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado a las personas acogidas a la protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. En ese sentido, para el despliegue del artículo 13.4, se promulgó la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, una norma de estatus ordinario, ya que la Constitución no establece la necesidad de una ley orgánica para regular el asilo.

1.2- La Ley 5/1984 y la Ley 9/1994

La Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, tenía por objeto desarrollar el mandato contenido en el artículo 13.4 de la Constitución, presentando una solución jurídica al "problema de refugio" en España, a tenor de su propia exposición de motivos. En ese momento, la ley se caracterizaba por establecer un tratamiento separado para las instituciones de refugio y asilo, realizando una clara diferenciación entre los casos de reconocimiento de la condición de refugiado y otras situaciones de persecución, las cuales se considerarían como asilo. En este último caso, el asilo podría darse en las siguientes situaciones:

I. Condenación por delitos políticos o que deriven del ejercicio de un derecho fundamental reconocido por la Constitución Española.
II. Comisión de un delito cometido con la finalidad de lograr el reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales protegidos en el ordenamiento español, o de luchar contra los sistemas no democráticos de convivencia.
III. Razones humanitarias por las que se justifique la concesión del asilo.

Conforme a lo destacado por Hernández[12] en lo que respecta a la institución del refugio, España estaba vinculada a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, por lo que la Ley

[12] ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (1992). Asilo y Refugio en España. *International Journal of Refugee Law*, v. 3, nº 4. pp. 695-696.

5/1984 no podía establecer condiciones materiales distintas a las previstas en la Convención para el reconocimiento del estatuto de refugiado, ni reducir el alcance de los efectos derivados de dicho reconocimiento. Como resultado, los textos internacionales han ejercido una profunda influencia en la regulación interna, especialmente en lo que concierne a la conceptualización del refugio y su naturaleza jurídica. Además, la autora señala que la ley establecía una distinción entre el reconocimiento de la condición de refugiado, que se entendía como un derecho subjetivo del individuo, siempre que cumpliera con las circunstancias y condiciones estipuladas en la Convención, y el derecho individual a solicitar asilo. En efecto, la diferencia de naturaleza jurídica se reflejaba textualmente en la distinción entre el simple "reconocimiento" de la condición de refugiado y la "concesión" del asilo.

La Ley 5/1984 trajo consigo disposiciones innovadoras, estableciendo, entre otras cosas, diferentes vías de acceso al procedimiento de asilo y los efectos de su solicitud, las implicaciones del reconocimiento y la pérdida de la condición de asilado, un régimen de recursos y la posibilidad de solicitar la extensión familiar. También se creó un organismo encargado de examinar las solicitudes de asilo y formular las propuestas correspondientes: la Comisión Interministerial, dentro del Ministerio del Interior. A pesar de las diferencias conceptuales y jurídicas entre las instituciones del asilo y el refugio en el sistema jurídico español, la Ley 5/1984 estableció un procedimiento muy similar para el reconocimiento de ambos estatutos. Posteriormente, para detallar y concretar las disposiciones generales de la ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, se llevó a cabo el desarrollo reglamentario a través del Real Decreto 511/1985, de 20 de febrero.

En 1994, la Ley 5/1984 sufrió modificaciones significativas a través de la promulgación de la Ley 9/1994, del 19 de mayo. El propósito de esta reforma era armonizar la legislación nacional con la nueva perspectiva comunitaria en materia de inmigración y asilo, así como subsanar las deficiencias relevantes que existían. Entre los cambios implementados, hay algunos que merecen especial atención y que se expondrán a continuación.

En primer lugar, se llevó a cabo la eliminación de la doble figura del asilo y el refugio. El asilo era una protección graciable, dispensada por el Estado en el ejercicio de su soberanía, dirigida a los extranjeros que se encontraban en las circunstancias legales previstas (artículo 2.1), mientras que el derecho de asilo se concebía como un acto potestativo, otorgado por el Estado en ejercicio de su soberanía. En este sentido, es importante destacar que el límite para esa discrecionalidad estatal que se aplicaba a los casos de asilo estaba en el respeto al

principio de *non-refoulement*, que debía ser siempre considerado. Tras la reforma del 1994, el asilo se caracteriza como resultado del reconocimiento de la condición de refugiado y deja de configurarse como un poder estatal.

En segundo lugar, ocurrió la disposición de una etapa previa en el examen de las solicitudes que permitía denegar rápidamente las solicitudes que fueran manifiestamente abusivas o infundadas, así como aquellas cuyo examen no fuese de la competencia del Estado español. Esta modificación hizo que todo el proceso fuera más rápido, lo que resultó en una reducción de las garantías procesales para aquellos que necesitaban protección. Anteriormente, la simple presentación de la solicitud de asilo y refugio confería al solicitante una serie de derechos, entre ellos, la posibilidad de permanecer en territorio nacional durante el período de tramitación del procedimiento, lo que aseguraba el respeto al principio de no devolución. No obstante, durante la reforma, había una mayor preocupación por la posible distorsión del sistema de asilo por parte de los llamados inmigrantes económicos y sus solicitudes manifiestamente inconsistentes. De hecho, en la exposición de motivos de la Ley 9/1994, se insta al Gobierno a impedir la utilización fraudulenta del sistema de protección a los refugiados por parte de los migrantes económicos. Aquí se evidencia que la norma estaba diseñada para instaurar una auténtica "caza" de estos migrantes, dar un estatus de antagonista a un grupo dirigido, pero en realidad no hace falta hacer ninguna comparación entre ellos. Como señala Solanes[13], la migración socioeconómica y el asilo son situaciones jurídicamente diferentes que requieren sus propias políticas y regulaciones, no debe existir competencia o priorización de una sobre la otra.

En tercer lugar, se modificaron los efectos de la resolución denegatoria. El solicitante de asilo cuya petición fuera inadmitida a trámite o rechazada debía abandonar el territorio español, salvo que cumpliera los requisitos para ingresar o permanecer en el país conforme al régimen general de extranjería, o que, por razones humanitarias o de interés público, se le concediera una autorización excepcional. La Ley 9/1994 también se adaptó a la doctrina del Tribunal Constitucional (TC), que había resuelto sobre la supresión de la facultad concedida al Ministerio del Interior para suspender asociaciones extranjeras en el Recurso de inconstitucionalidad número 880/1985, resuelto mediante la sentencia 115/1987, de 7 de julio.

[13] SOLANES CORELLA, A. (2016a). Otra política de asilo es posible en Europa. Una breve comparación entre la UE y Canadá. *Revista Deusto de Derechos Humanos*, nº 1. p. 43.

Un cuarto punto de cambio fue el tema de la permanencia por RRHH. En ese momento, debido a la falta de la figura jurídica de la protección subsidiaria, la protección por razones humanitarias se aplicaba a las personas que se encontraban en circunstancias que no encajaban dentro del concepto tradicional de la Convención de 1951. En la reforma de 1994, se suprimió el artículo 3.3 de la Ley 5/1984, que garantizaba la concesión de asilo por razones humanitarias. A su vez, se creó el artículo 17.2, donde se mencionaron las RRHH, pero estas estaban ubicadas en la determinación de los efectos de la resolución denegatoria, quedando fuera del alcance de la concesión de asilo.

Al fin, cabe destacar uno de los elementos más controvertidos de la reforma del 1994: la posibilidad de presentación de la solicitud de asilo en un puesto fronterizo. A través de esta nueva modalidad, los solicitantes podrían permanecer en instalaciones cerradas hasta que se analizaran sus pedidos. Este modelo de presentación recibió fuertes críticas y la cuestión, a su vez, fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad[14]. En el recurso, fue decidido por el TC que la limitación a la libertad en esta situación era ponderada y no contenía restricciones directas al derecho fundamental recogido en el artículo 17.1 de la Constitución española, ya que, para el Tribunal en cuestión, se trataba de una restricción cierta y limitada (en relación con los sujetos afectados, tiempo, espacio y modo), plenamente controlada administrativa o judicialmente.

En términos generales, es posible visualizar una fuerte dimensión restrictiva en la reforma instituida, lo que supuso un endurecimiento de la norma de asilo y un retroceso en muchos puntos. Bajo esta óptica, según la Teoría Crítica de los Derechos Humanos, planteada por Flores[15], los derechos son procesos, un resultado siempre provisional de las luchas humanas por acceder a los bienes esenciales para la vida. En otras palabras, no hay garantía de una evolución legislativa constante, y la reforma instituida fue el reflejo del contexto cultural de la época, orientada a integrarse en los marcos comunitarios y corregir las deficiencias de la norma anterior. Bajo la nueva perspectiva legal adoptada, la manera de abordar el tema se modificó, y el solicitante de asilo comenzó a ser visto desde un prisma diferente, más negativo.

[14] Tribunal Constitucional. (2002). Pleno. Sentencia nº 53/2002, de 27 de febrero de 2002. Recurso nº 2994/1994.
[15] HERRERA FLORES, J. (2008). *Op. cit.,* p. 22.

A este respecto, Ramos[16] señala que la aprobación de la Ley 9/1994 supuso un cambio de filosofía grave. La nueva norma provocó una estigmatización de la figura jurídica del asilo, centrando su enfoque en la presunta mala fe del solicitante, que debía ser gestionada con el objetivo de "proteger" el sistema. Por su parte, López Garrido[17], en la discusión del proyecto de ley que se convertiría en la Ley 9/1994, destacó que la propuesta reflejaba una mentalidad orientada hacia la lucha contra la inmigración, en lugar de priorizar la protección del derecho de asilo. En este enfoque, se identificaba al inmigrante económico como un posible fraude dentro del proceso de solicitud de asilo. Para el autor, aplicar procedimientos diseñados principalmente para combatir la inmigración al ámbito del asilo ponía en riesgo la desaparición, en la práctica, de las garantías mínimas que deberían exigirse en un derecho constitucional.

1.3- La Ley 12/2009 y el régimen vigente del asilo en España

Años después de la aprobación de la Ley 9/1994, de 19 de mayo, que modificaba la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, aparece una nueva norma en España. La Ley 12/2009, por la que se regula el derecho de asilo y de la protección subsidiaria, surge en el país para dar fe de los cambios y de las nuevas necesidades reconocidas a nivel mundial, regional y nacional en materia de asilo.

En comparación con el modelo anterior, que era objeto de fuertes críticas, la nueva ley introduce mejoras indiscutibles. Según Legido[18], algunos de los puntos más relevantes tratados fueron la regulación del derecho a la protección subsidiaria en términos matizadamente razonables, su casi total unificación con el derecho de asilo en aspectos procedimentales y sustantivos, junto con mejoras significativas en las garantías procesales, especialmente en lo relativo a la asistencia jurídica y la suspensión de la ejecución de resoluciones de inadmisión o denegación en caso de impugnación judicial.

En el marco de las relaciones internacionales, es importante destacar el compromiso asumido por el Estado español al seguir reconociendo la importancia de la figura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en el procedimiento de asilo en el

[16] RAMOS ESPADA, M. L. (1994). El derecho de asilo a revisión: Los costes de la coherencia con Europa. *Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, nº 3. pp. 157-184.
[17] LÓPEZ GARRIDO, D. (1993). Cortes Generales. Sesión de la Comisión Constitucional de 11 de noviembre de 1993. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, V legislatura, año 1993, nº 69. pp. 2165-2166.
[18] LEGIDO SÁNCHEZ, A. (2009). Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular: a propósito de la nueva ley de asilo, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 18. p. 32.

nuevo texto legal. En tal sentido, la Ley 12/2009 separa un capítulo específico, el cuarto, para destacar la intervención del ACNUR en el procedimiento de solicitud de protección internacional y en la tramitación de protección internacional. Al igual que en la legislación anterior, al ACNUR se le dará la oportunidad de seguir los procesos de cada solicitante, ya que la notificación del órgano es un deber dentro del procedimiento. El protagonismo dado al órgano supone una garantía del justo funcionamiento del sistema. Antes de la nueva ley, el Tribunal Supremo[19] ya había decidido por los efectos anulatorios de la falta de comunicación al ACNUR. De hecho, Martín[20] destaca que la jurisprudencia española fue aún más allá al establecer que la carga de la prueba de la notificación recae en la Administración Pública. Se acentúa, por lo tanto, que la decisión sobre la carga de la prueba refleja las peculiaridades de las solicitudes de asilo, en las que existe una clara desventaja del individuo frente a las autoridades estatales. A través de mecanismos como este, que buscan promover un sistema más justo y equilibrado, se intenta atenuar las desigualdades de condiciones que son intrínsecas.

A nivel comunitario, la Ley 12/2009 aparece en un contexto posterior a Tampere 1999, lo cual tuvo como objetivo desarrollar un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Tampere, en su momento, había previsto objetivos a corto y medio plazo. A corto plazo, se había pensado la mejora del Dublín (piedra angular del sistema común de asilo de la UE), normas comunes de procedimiento eficaz y justo, condiciones mínimas de acogida, *inter alia*. A largo plazo, fueron idealizados un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme[21]. Por ello, algunos de los propósitos serían realizados en España a través de la incorporación expresa de la Directiva 2004/83/CE (Directiva de Reconocimiento) y de la Directiva 2005/85/CE (Directiva de Procedimiento) en la Ley 12/2009. Esta transposición normativa (o más bien, comunitarización) implicó la aceptación de la primera fase del SECA, tal y como se decidió en Tampere, y luego se ratificó en el Programa de La Haya de 2004, en un segundo momento.

La nueva norma también pretendió solucionar las cuestiones del sistema de asilo a nivel nacional. Es decir, era necesario actualizar las disposiciones que fueron perdiendo eficacia con el tiempo y abordar puntos esenciales que habían estado en omisión en la Ley 5/1984. Igualmente, la aprobación de la nueva normativa supuso una condensación de las principales

[19] Tribunal Supremo. (2008). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª. Sentencia de 28 de noviembre de 2008. Recurso nº 3634/2005.
[20] ORTEGA MARTÍN, E. (2010). *Manual práctico de Derecho de Extranjería*. Madrid, La Ley. p. 812.
[21] GARCÍA MAHAMUT, R., GALPARSORO, J. (2010). *Régimen jurídico del Derecho de asilo en la Ley 12/2009*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. p. 25.

sentencias que estaban siendo aplicadas por los tribunales españoles. Por razones de técnica legislativa, fue más práctico crear una nueva norma que realizar una serie de cambios parciales que tuviesen en cuenta los nuevos razonamientos que surgían. De las modificaciones que ocurrieron con la aprobación de la nueva ley, conviene exponer dos de las resultados más significativos, a nuestro entender:

I. La Ley 12/2009 simbolizó en su texto el resultado del proceso de comunitarización del derecho de asilo. La idea de asilo, inicialmente vinculada a la soberanía nacional, da paso a un punto de vista comunitario.
II. En consecuencia del primer punto (comunitarización), la protección internacional aparece por primera vez en el ordenamiento jurídico español, modificando el antiguo sistema de asilo.

La finalidad de la Ley 12/2009 era trasponer al ordenamiento jurídico español las diversas normas comunitarias aprobadas, una pretensión motivada por una razón obvia: el respeto de los derechos humanos en el espacio comunitario[22]. No obstante, otro aspecto clave de esta transposición era la prevención de los movimientos de segunda ola, dado que, sin una armonización comunitaria, las diferencias significativas en las condiciones ofrecidas por cada país podrían generar un desequilibrio en la distribución de los refugiados en el territorio, contraviniendo los objetivos y valores de la UE. En esta perspectiva, el proceso de comunitarización no fue una transición sencilla para España. En efecto, en 2009 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea[23] declaró que el país había incumplido las obligaciones que le incumbían al no haber transpuesto la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004 dentro del plazo señalado, que debería haber sido el 10 de octubre de 2006. Tras el plazo de tres años establecido, la Directiva 2004/83 (Directiva de Reconocimiento del Derecho de Asilo) fue formalmente incorporada en la disposición final segunda de la Ley 12/2009.

Solanes[24] destaca que, a través de la Ley 12/2009 se consideró cumplida la medida 108 del I Plan Nacional de Derechos Humanos, que tenía como objetivo establecer un procedimiento que asegurara las garantías jurídicas necesarias para el ejercicio del derecho de asilo, tales como la intervención del ACNUR, la asistencia letrada y de intérpretes y la participación de

[22] PÉREZ VERA, E, SÁNCHEZ TOMÁS, J. M. (2018). *Op. cit.*, p. 324.
[23] Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2009). Sentencia de 9 de julio de 2009, en el asunto C-272/08.
[24] SOLANES CORELLA, A. (2013). Asilo: Un derecho en cuestión. Análisis desde la realidad española a la luz de las disposiciones europeas. *Revista Acadêmica*, v. 85, nº 2. p. 56.

las ONGS. Por otro lado, la norma no está exenta de críticas, ya que la misma autora manifestó en otra ocasión que la Ley 12/2009 fue concebida no tanto para regular el derecho de asilo como derecho humano fundamental con todas sus garantías, sino más bien para contrarrestar el supuesto abuso de dicho derecho[25].

Evidentemente, no se puede negar los avances que trajo la Ley 12/2009, pero la perspectiva defensiva del sistema de asilo de la Ley 9/1994 ha permanecido en la norma vigente. Esto demuestra que existe una tradición normativa reacia a conceder protección en situaciones que no cumplen con criterios idealizados y estrictos, considerando la solicitud desde una perspectiva de desconfianza. Un punto importante a destacar es que subyace una cuestión implícita, fundamentada en la esperanza de evitar el abuso del sistema por parte de inmigrantes económicos que podrían intentar infiltrarse en el sistema de asilo.

La Ley 12/2009 ha sufrido modificaciones posteriores desde su publicación inicial. Inicialmente, por medio de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, que cambió el artículo 40 y versa sobre la extensión familiar del derecho de asilo o de la protección subsidiaria. Luego, su artículo 31 fue modificado por la Ley 22/2021, del 28 de diciembre, que anteriormente contenía una redacción breve y no muy exhaustiva acerca de la acogida de los peticionarios de protección internacional. El nuevo precepto pasó a prever, *inter alia*, el ofrecimiento de los servicios de acogida de forma directa, indirecta o mediante autorización de acción concertada. En la modificación, también se establece qué se entiende por acción concertada y algunos de los requisitos que deben cumplirse para la prestación de servicios por parte de las entidades. En 2022, por medio del Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, hubo una nueva alteración en el artículo 31. Esta modificación legal fue necesaria para que se pusiera en marcha el modelo de acción concertada, que fue determinado en el Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional. En 2023, se modifica por la disposición final 10 de la Ley 4/2023, de 28 de febrero, donde se añadió el motivo de persecución por identidad sexual, junto con género y orientación sexual.

2- Figuras jurídicas de la Protección Internacional y sus especificidades

La protección internacional se divide en el asilo, con características esencialmente ginebrinas, y en la protección subsidiaria, de enfoque comunitario. El asilo se concede a quienes son

[25] SOLANES CORELLA, A. (2010). Un decálogo sobre la crisis del asilo en España. *Revista Sistema*, nº 218. p. 108.

reconocidos como refugiados según la Convención de 1951 y otros motivos establecidos en la legislación interna. Por su parte, la protección subsidiaria, introducida por la Ley 12/2009 y de origen comunitario, se aplica a quienes no cumplen con los requisitos para ser refugiados, pero se encuentran en una situación en la que existe un riesgo real de sufrir daños graves si regresan a su país de origen. El aspecto fundamental de la PI es asegurar que las personas que estén bajo estas condiciones no sean objeto de devolución ni expulsión. Igualmente, reconocer esta condición conlleva la aplicación de otras medidas previstas en la legislación nacional, el marco normativo comunitario y los acuerdos internacionales vigentes.

Como referencia inicial, los sujetos que podrán solicitar y gozar de la protección internacional por parte del Estado español serán las personas nacionales de países no comunitarios y los apátridas. Empezando por la segunda enumeración, hay que dejar claro que la Ley 12/2009 no se aplica *per se* a los apátridas, y no se debe confundir con el caso del otorgamiento de la condición de apátrida vía Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. La condición de apatridia no será, por sí misma, motivo para la protección internacional. Es decir, la PI se concederá no por el hecho de ser apátrida, sino incluso si alguien lo es. A su vez, el sujeto debe ser originario de un país no comunitario, puesto que los ciudadanos de la Unión Europea tendrán sus pedidos no admitidos, de acuerdo con el artículo 20, f, de la Ley 12/2009. La razón para tal tratamiento discriminatorio radica en la suposición de que los Estados miembros son países de origen seguros, como se establece en el Protocolo 29 al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el derecho de asilo a nacionales de Estados miembros de la Unión Europea de 1997. El Protocolo referido entiende que, debido al grado de protección de los derechos y libertades fundamentales garantizado por los Estados miembros, estos se consideran mutuamente países de origen seguros en todos los aspectos jurídicos y prácticos relacionados con los asuntos de asilo. En consecuencia, es establecido que la solicitud de asilo presentada por un ciudadano de un Estado miembro solo podrá ser considerada o declarada admisible para su evaluación por otro Estado miembro en los casos expresamente mencionados en el texto[26].

[26] En este aspecto, la letra "d" del artículo único de dicho Protocolo se refiere a la posibilidad de que un Estado miembro decida unilateralmente sobre la admisibilidad de una solicitud, la cual será informada inmediatamente al Consejo. Dicha solicitud se presumirá manifiestamente infundada, por más que no afecte a la facultad de toma de decisiones del Estado miembro de la UE.

Ahora bien, hay quienes se plantean que este precepto excluyente de los ciudadanos comunitarios no es válido. En este sentido, Galparsoro[27] señala que la exclusión restringe, de manera injustificada, el asilo, un derecho con protección universal respaldado por normas internacionales y la Constitución española, vulnerando así el contenido del artículo 14.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Por otro lado, Carrera Hernández[28] argumentó que la imposibilidad de obtener el estatuto de asilo debe darse en consecuencia de la propia ciudadanía de la Unión Europea. Bajo esa premisa, la lógica del proceso de integración europea ha de ser el razonamiento central para denegar la concesión del asilo a ciudadanos comunitarios. Por ejemplo, imaginemos el caso de un italiano que venga a residir en España, a raíz de persecuciones políticas sufridas en Italia. Este individuo tendrá un alto nivel de protección de sus derechos a causa del régimen comunitario que goza como ciudadano italiano y eso es precisamente el obstáculo que le impediría acceder a la protección internacional. En la práctica, el estatus de comunitario lo diferencia de otros extranjeros que necesitan solicitar asilo para poder gozar de derechos básicos en el país de acogida.

Cuando fue publicada la Ley 12/2009, sin demora, se solicitó al Defensor del Pueblo que apelara la inconstitucionalidad de esta restricción de acceso. No obstante, el órgano entendió que la discusión giraba en torno de la deficiente técnica legislativa elegida y que la Administración Pública sí estaría obligada a analizar la situación individual del peticionario. El texto no determinaría la inadmisión automática de la petición, sino que indicaba que el Ministerio del Interior tendría la posibilidad de no admitir a trámite el pedido del ciudadano comunitario, siempre mediante una decisión motivada. Según el Defensor del Pueblo[29], habría sido más adecuado emplear una estrategia legislativa más avanzada, ya que el recurso de inconstitucionalidad no es el mecanismo adecuado para buscar una mayor perfección técnica en las normas. En efecto, es comprensible este posicionamiento del órgano en la medida en que un exceso de actividad judicial puede generar controversias y ser percibido como una intervención excesiva en el proceso legislativo. Es fundamental que los tres poderes actúen de manera equilibrada, respetando los límites de la función del Poder Judicial y evitando suplantar el rol del legislador.

Por todo ello, actualmente en España hay varios posicionamientos doctrinarios sobre si el ciudadano comunitario puede solicitar la protección internacional o no. En la práctica, no hay

[27] GARCÍA MAHAMUT, R., GALPARSORO, J. (2010). *Op. cit*., p. 109.
[28] CARRERA HERNÁNDEZ, F. J. (1995). El derecho de asilo de los ciudadanos de la Unión en el interior de la UE. *Revista de Instituciones Europeas*, nº 22. p. 857.
[29] Defensor del Pueblo. (2010). *Informe Anual a las Cortes Generales año 2010*. pp. 1451-1452.

nada que le impida efectivamente realizar la solicitud, salvo que esta sea presumiblemente infundada por parte de las autoridades. El Ministerio del Interior tendrá la facultad de no admitir a trámite la solicitud, pero en todo caso lo hará mediante una decisión motivada, puesto que nunca podrá denegarse una solicitud sin una fundamentación específica para cada caso.

2.1- El Estatuto de Refugiado

El reconocimiento del estatus de refugiado en España se fundamenta en el Derecho de Ginebra, específicamente en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Este estatus se concede a aquellas personas que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 3 de la Ley 12/2009. Una vez cumplidos estos requisitos, la persona será considerada refugiada, ya que dicha condición no requiere ser constituida, sino simplemente declarada. A este respecto, las condiciones a ser cumplidas son:

I. Que haya la existencia de un temor fundado.
II. Que este temor se refiera a una persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género, orientación sexual o de identidad sexual.
III. Que la persona se encuentre fuera del país de su nacionalidad o residencia habitual, en el caso de los apátridas.
IV. Que a causa del temor fundado, la persona no pueda o no quiera acogerse en su país de nacionalidad o de residencia habitual, en el caso de apatridia.
V. Que la persona no esté incursa en las causas de exclusión, denegación o revocación reguladas.

Según puede observarse, tal como ha sido previamente señalado, la Ley 12/2009 es más inclusiva que el Derecho de Ginebra en sus motivos de persecución, al incluir el género, orientación sexual e identidad sexual en el listado. Esta temática será analizada con mayor detalle a continuación, cuando abordemos la cuestión de la pertenencia a un grupo determinado.

Otro punto a considerar es que la calificación de refugiado en España abarca las dimensiones positivas y negativas del derecho de asilo. Según lo señalado por ACNUR[30], la base positiva

[30] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2019). *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional en virtud de la*

de la determinación de la condición de refugiado se compone de las cláusulas de inclusión, es decir, los criterios a los que debe responder una persona para ser considerada refugiada. La base negativa se compondría de las condiciones en las que una persona queda excluida de la cobertura legal o deja de tener la condición de refugiado. Así pues, para gozar del estatuto de refugiado se deberán cumplir, de manera concomitante, los criterios positivos y negativos, los cuales expondremos a continuación.

2.1.1- Dimensiones positivas

Un requisito básico para obtener la condición de refugiado es que el solicitante se encuentre fuera de la jurisdicción territorial de su país de nacionalidad, o en caso de los apátridas, del país de su residencia habitual. No hay excepciones a esta regla y tal prescripción no se opone a la solicitud de asilo en las embajadas prevista en el artículo 38 de la Ley 12/2009, puesto que, en este caso, ocurrirá el traslado del solicitante y el procedimiento se realizará en territorio español.

Una vez respetada la condición de la ubicación, se realiza un proceso complejo de análisis de la situación individual del solicitante, que empieza por acreditar el "temor fundado de persecución". En ese marco, el temor es un estado mental, un elemento subjetivo, pero debe ser fundado en evidencias. No se puede hablar desde una perspectiva puramente psicológica, que desconsidere los hechos reales. Las personas que trabajan en estos espacios estarán obligadas a colaborar en la elaboración de esta narración para aclarar la versión de la persecución sufrida o temida, ya que el relato del refugiado no siempre será contado de manera lineal y clara. No existe una definición universal de persecución, aunque con base en el Derecho de Ginebra, la misma puede ser considerada como cualquier amenaza a la vida o libertad de alguien por las causas mencionadas en el Estatuto de 1951. En España, los actos en que se basan los fundados temores a ser objeto de persecución están tipificados en el artículo 6 de la Ley 12/2009. Estos actos de persecución deben ser: a) suficientemente graves por su naturaleza o carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos fundamentales o b) ser una acumulación lo suficientemente grave de varias medidas, como para afectar a una persona de manera similar a la primera hipotesis. En el apartado 2 del artículo 6 se encuentra un listado orientativo que describe las diversas formas en las que estos actos de persecución pueden manifestarse: actos de violencia física o

Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Reedición Ginebra, febrero de 2019. p. 17.

psíquica, lo que incluye los actos de violencia sexual, medidas estatales en toda su dimensión, penas desproprocionadas o discriminatorias, *inter alia.* Esta enumeración no es *numerus clausus*, por lo que engloba casos como mutilación genital femenina o matrimonio forzado, no previstos expresamente. Asimismo, un refugiado deberá temer una persecución de carácter individual, ya que las violaciones genéricas de derechos humanos sin un objetivo específico no serán consideradas para la declaración de la condición de refugiado.

A su vez, los agentes de persecución son de carácter institucional en orden prioritario, lo que no excluye la existencia de otros perpetradores, en caso de protección insuficiente del Estado. Tradicionalmente, se consideraba que las autoridades del país eran las únicas responsables de la persecución, puesto que la Convención de Ginebra contempla solamente esta modalidad. Con la promulgación de la Ley 12/2009, se incorporó la posibilidad de que el agente de persecución sea de origen no estatal. Según el artículo 13 de la Ley 12/2009 podrán ser agentes de persecución, entre otros: a) el Estado, b) los partidos u organizaciones que controlan el Estado o una parte considerable de su territorio y c) los actores no estatales, cuando los actores mencionados en los puntos anteriores, incluidos los organismos internacionales, no pueden o no quieren ofrecer una protección efectiva contra la persecución.

La definición actual de los agentes de persecución es muy parecida a lo que se figura en el artículo 6 de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. No obstante, la norma comunitaria requiere expresamente una demostración para el caso de los agentes no estatales, lo que desaparece en la redacción española, donde solo es necesario que los niveles de acreditación de los hechos se muevan en el sentido de que exista indicio suficiente. A pesar de ello, para otorgar el estatuto en España, se debe quedar comprobado que no existe una acción intensa por parte de las autoridades estatales para luchar contra las violencias cometidas por los agentes no estatales. Este tema es especialmente relevante en lo que respecta a los solicitantes de asilo de origen latinoamericano que suelen sufrir persecución por parte de agentes no estatales, como las maras y pandillas. En este aspecto, el Tribunal Supremo[31], en una sentencia sobre la materia emitida en 2016, consideró que el dato fundamental para conceder la protección internacional es si se puede acreditar suficientemente una situación de aquietamiento, pasividad, desidia o impotencia de las autoridades del país del solicitante a la hora de investigar los hechos y brindarle protección. El tema es sensible, dado que los países no cuentan con las mismas condiciones

[31] Tribunal Supremo. (2016). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. Sentencia de 15 de febrero de 2016. Recurso nº 2821/2015.

administrativas, y mucho menos financieras, para enfrentar las violaciones de derechos humanos. Por ejemplo, en un Estado puede resultar razonable esperar dos años para un fallo, mientras que en otro el plazo puede llegar hasta quince años, situación que plantea la cuestión del límite aceptable, ya que este dependerá de la autoridad que defina los parámetros para tal demora. La protección estatal es algo que requiere el funcionamiento de la maquinaria administrativa y va más allá de las normas legislativas, que pueden ser garantistas, pero que, a la vez, no funcionan en la realidad en muchos casos. En esta circunstancia, el perseguido no se encuentra verdaderamente seguro, debido a que cuenta únicamente con una protección aparente y no real.

Relacionada a la persecución y sus agentes, por consiguiente, está el tema de la protección que deberá ser ofrecida por los agentes competentes. Los agentes de protección están definidos en el artículo 14 de la Ley 12/2009 y son el Estado, o las partes u organismos, incluidos los organismos internacionales, que controlan el Estado o una parte considerable de su territorio. En general, se entenderá que existe protección cuando los agentes designados adopten medidas razonables y eficaces, un concepto bastante abstracto que deberá ser reconocido en cada caso.

En la investigación de la solicitud de asilo será buscado el nexo causal entre los actos de persecución y la ausencia de protección contra tales actos y al menos uno de los motivos de persecución señalados[32]. Al valorar los motivos de persecución, serán evaluados los elementos de raza, religión, nacionalidad, opinión política y grupo social determinado. Se podría también citar el género, la orientación sexual y la identidad sexual, pero estos motivos serán explicados con la individualidad que se requiere, al no ser incluidos en el artículo 7.1 de la Ley 12/2009 como motivos independientes, pero sí dentro del "grupo social determinado". Será irrelevante el hecho de que el solicitante efectivamente posea la condición imputada, siempre que el agente de persecución se la atribuya. Asimismo, es indiferente que la persecución se produzca por uno de los elementos o mediante la combinación de dos o más. En muchos casos, la persona que solicita asilo no sabe identificar algunos detalles de su narrativa y, en este caso, el abogado o la Administración deben tener en cuenta para encauzar un buen desarrollo de la solicitud.

[32] European Asylum Support Office. (2016). *Análisis judicial. Introducción al sistema europeo común de asilo para órganos jurisdiccionales*. p. 45.

Repasemos brevemente los motivos de persecución citados por la legislación española. En primer lugar, encontramos el motivo de la raza, que incluye el color, el origen o la pertenencia a alguna etnia (artículo 7.1, a). Por otro lado, está la religión, que incorpora la profesión de creencias teístas, no teístas y ateas, la participación o no de sus cultos, ya sea en privado o en público, individual o colectivamente, de carácter religioso, o formas de conducta personal o comunitaria basadas en cualquier creencia religiosa u ordenada por ella (artículo 7.1, b). Otro motivo de persecución es la nacionalidad, que no se limita a poseer la ciudadanía de un Estado. La identificación formal de un país como ciudadano no es imprescindible para el reconocimiento de este motivo de persecución. Se tendrá en cuenta la pertenencia a un grupo determinado por el origen cultural, étnico, lingüístico, geográfico, las políticas comunes o la relación con la población de otro Estado (artículo 7. 1, c). Luego, está la motivación derivada de la opinión política, que se entiende como la manifestación de opinión, idea o creencia sobre un asunto relacionado con posibles agentes de persecución y sus políticas y métodos. Será irrelevante si se ha actuado o no de acuerdo con tales opiniones, ideas o creencias (artículo 7.1, d).

El último motivo, la pertenencia a un grupo social determinado, requiere una mayor investigación por ser el menos preciso en la Convención de 1951. Según el artículo 7.1 de la Ley 12/2009, se entenderá que un grupo forma parte de un grupo social determinado si sus integrantes comparten una característica innata, antecedentes comunes o una creencia esencial para su identidad, que no pueden cambiar ni renunciar. También se considerará un grupo social determinado si posee una identidad diferenciada en el país correspondiente, siendo percibido como diferente por la sociedad circundante o por los agentes perseguidos. No existe una lista cerrada de qué grupos pueden constituir “un determinado grupo social”; más bien, el concepto debe interpretarse de manera evolutiva y flexible.

Aquí existe cierta confusión sobre la naturaleza de la persecución por motivos de género, orientación sexual o identidad sexual, puesto que el artículo 3 de la Ley 12/2009 los singulariza, colocándolos al lado de los motivos clásicos de Ginebra, como si fueran independientes. Simultáneamente, la ley contempla estos mismos motivos como un criterio para valorar la pertenencia a un grupo social determinado. Así lo establece el artículo 7.1 de la Ley 12/2009, que señala que, en función de las condiciones existentes en un país concreto, se puede reconocer a un grupo social basado en características compartidas, como la

orientación sexual o la identidad de género[33]. En ese sentido, Mahamut[34] cuestiona si la ley quiso categorizar el género y la orientación sexual (en el momento de sus análisis, eran apenas estos dos que eran contemplados por la ley) como motivos independientes de persecución o como requisitos de valoración dentro de un grupo social determinado. A nuestro juicio, a través de una interpretación sistemática, parece que la Ley de Asilo intentó establecer una categorización de los requisitos de valoración dentro del concepto de grupo social, y no abordó estos motivos como elementos independientes, a pesar de las menciones individuales contenidas en el artículo 3 de la Ley 12/2009. En este contexto, el artículo 7 de la Ley 12/2009 establece de manera clara que se incluyen dentro del concepto de grupo social determinado aquellos basados en características comunes, tales como la "orientación sexual", la "identidad sexual", la "edad" y el "género". Es relevante señalar que la edad no se mencionó junto a los motivos clásicos en artículo 3, lo que sugiere una intención deliberada de enfatizar, en la definición legal de refugiado, únicamente ciertos conceptos de un grupo social determinado. En consecuencia, la inclusión explícita de estos motivos ha otorgado una mayor relevancia a este tipo de persecuciones, constituyendo un avance legal significativo que merece ser considerado.

Para una mejor comprensión del tema, pasemos ahora al análisis de los motivos de "orientación sexual", "identidad de género" y "género" mencionados, los cuales son relativamente recientes en términos de reconocimiento de derechos. El marco internacional sobre derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género está representado por los Principios de Yogyakarta, publicados oficialmente en 2007. Este documento, suscrito individualmente por un grupo de expertos, se ha convertido en una referencia esencial en cualquier debate jurídico sobre los derechos de las personas LGBTQI+, influyendo de manera significativa en los cuerpos legislativos estatales y en organismos internacionales. La norma de *soft law* hace referencia expresa al derecho de asilo contra la persecución relacionada con la orientación sexual y/o identidad de género, tal como se establece en el Principio 23[35]. Es fundamental evitar simplificaciones y estereotipos al analizar los casos de asilo, especialmente en lo que respecta a las personas LGBTQI+, ya que,

[33] La Directiva de Reconocimiento del Derecho de Asilo 2011/95/UE, en su artículo 10.1, d, también parece considerar los motivos mencionados como requisitos de valoración, en la medida en que entiende que los aspectos relacionados con el sexo de la persona, incluida su identidad de género, serán tomados en cuenta adecuadamente para determinar si pertenece a un grupo social específico o para identificar una característica de dicho grupo.

[34] GARCÍA MAHAMUT, R., GALPARSORO, J. (2010). *Op. cit*., p. 55.

[35] Principios de Yogyakarta. (2007). *Principios sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de los Derechos Humanos en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género*. p. 29.

aunque la discriminación hacia este colectivo es un fenómeno generalizado a nivel mundial, las experiencias vividas por sus miembros son diversas y varían significativamente según el contexto cultural, social y político de cada país[36]. Para examinar adecuadamente las solicitudes, es crucial respetar la dignidad del solicitante, evitando que se sobrepasen aspectos que vulneren sus derechos. Las autoridades nacionales no deben llevar a cabo interrogatorios invasivos sobre prácticas sexuales, y la credibilidad del peticionario no debe verse comprometida por su reluctancia al compartir aspectos íntimos de su vida.

Un tema controvertido en relación con la cuestión LGBTQI+, es la existencia de una legislación penal referente a esta materia en el Estado de origen. El Tribunal Supremo[37] destacó en 2014, en una sentencia, la diferencia entre la legislación que califica los actos homosexuales como delito o falta (tipificación penal que no constituye en sí una persecución) y la legislación que sanciona los actos homosexuales tipificados como delitos con privación de libertad (puede constituir un acto de persecución, siempre que la pena se aplique efectivamente en el país de origen que haya promulgado dicha legislación). En este mismo sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea[38] había determinado previamente, en una sentencia del 2013, que existen dos criterios para determinar si la tipificación como delito de la conducta homosexual debe entenderse como un acto de persecución: hay que esclarecer la veracidad de la supuesta orientación sexual del recurrente y verificar que las sanciones por delitos de orientación sexual se aplican efectivamente en el país de origen[39]. En consecuencia, tal como se muestra, para la jurisprudencia es imprescindible realizar un examen de todos los hechos relevantes relativos al país de origen, leyes y reglamentos y cómo se aplican en la realidad para determinar una posible persecución por orientación sexual.

En cuanto al género, es importante resaltar que la elección de este término por parte de la Ley 12/2009 no fue casual. Esta preferencia adopta una posición, pues no es lo mismo la persecución sufrida en razón del sexo que la persecución en razón de género. El término sexo es biológico, lo que limita su alcance; el género, por su parte, es social, por lo tanto, más

[36] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2012). *Directrices sobre Protección Internacional No. 9 del ACNUR. Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967*. p. 6.

[37] Tribunal Supremo. (2014). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. Sentencia de 12 de febrero de 2014. Recurso nº 864/2013.

[38] Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2013). Sentencia de 7 de noviembre de 2013, en el asunto C-199/12 y acumulados.

[39] En la jurisprudencia interna, ya se ha decidido que no procede añadir un tercer elemento de valoración, conforme lo establece la Audiencia Nacional en su Sentencia SAN 1487/2017, Sala de lo Contencioso, 5 de abril de 2017. Recurso nº 572/2015.

amplio y mutable[40]. Es decir, el género está relacionado con el sexo, pero no siempre coincide de manera obligatoria con él. Debido a cuestiones de género, se persigue a toda persona que desafíe el patriarcado, incluso a los hombres que se oponen a sus estructuras, aunque es innegable que las mujeres son las más afectadas por esta persecución. En este sentido, Beauvoir[41] sostiene que, a lo largo de la historia, el poder siempre se ha concentrado en manos de los hombres. Desde los inicios del patriarcado, se consideró ventajoso mantener a la mujer en una posición de dependencia, y las leyes fueron diseñadas de manera que la marginaran. Por esa cuestión, aquí nos fijamos más en las mujeres, pues son ellas las que están privadas del protagonismo de sus propias vidas por el sistema patriarcal. Reconocer las violaciones sufridas por el "segundo sexo" es más dificultoso, en la medida en que se producen dentro de la esfera privada y por agentes no estatales a menudo. A la mujer se le impone la vida doméstica, pero lo que pasa en la vida privada, está fuera de la competencia estatal, en regla. Al hombre se le otorga el poder en la esfera privada, así como posee el monopolio de la vida pública y social. Este dominio de lo social, por supuesto, ha dado más visibilidad a las causas masculinas históricamente. En ese respecto, Miguel[42] afirma que el poder, el Derecho y el método jurídico son masculinos, por lo que no nos resulta sorprendente que el aspecto del género no haya sido objeto de destaque durante tantos años en esta temática.

Calvarro[43] sostiene que la Ley 12/2009 se distingue por considerar el género como un factor de persecución, fundamento que legitima la concesión del estatuto de refugiado. Fue la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres quien

---

[40] En este contexto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sostiene lo siguiente: "Con el fin de comprender la naturaleza de la persecución por motivos de género, es de suma importancia definir y hacer una distinción entre los términos "género" y "sexo". "Género" se refiere a la relación entre hombres y mujeres basada en la identidad, las condiciones, las funciones y las responsabilidades según han sido construidas y definidas por la sociedad y la cultura, asignadas a uno y otro sexo; por otro lado, el "sexo" está determinado por condiciones biológicas. El género no es estático ni innato, pero adquiere un sentido de base social y cultural a lo largo del tiempo. Las solicitudes por motivo de género pueden ser presentadas por hombres o mujeres, aunque debido a determinadas formas de persecución, por lo general son planteadas por mujeres. En algunas circunstancias, el sexo de la persona solicitante puede marcar de forma particular la solicitud, situación que deberá considerar la persona encargada de la toma de decisiones." Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2002a). *Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967*. p. 2.

[41] BEAUVOIR, S. (2015). *El segundo sexo.* Sexta edición. Traducción: Alicia Martorell. Madrid, Ediciones Cátedra. p. 225.

[42] JUAN MIGUEL, C. (2014). *Pandataria: Una mirada feminista al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional de las personas refugiadas.* Tesis Doctoral. Universitat de Valencia. p. 18.

[43] DIÁZ CALVARRO, J. M. (2011). *La Ley 12/2009, de 30 de octubre, de regulación del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria. Novedades y análisis desde su entrada en vigor*. Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura. pp. 99-127.

introdujo esta innovación, estando en el momento todavía vigente la anterior Ley de Asilo 5/1984, modificada por la Ley 9/1994. No obstante, el alcance del concepto tenía algunas limitaciones en ese momento inicial. La antigua Directiva 2004/83/CE, en su artículo 10, letra d, a nivel comunitario, disponía que los aspectos relacionados con el sexo de la persona podrían ser tomados en cuenta, pero que por si solos no darían lugar a presunción de aplicabilidad. Actualmente, en su refundición (Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011) no hay previsión similar. En este sentido, Miguel[44] reflexiona que la Directiva 2011/95, representa un progreso en el reconocimiento de la persecución por motivos de género, al considerar tanto la orientación sexual como el sexo como características que pueden definir un grupo social.

A pesar de algunos avances en la materia, aún persiste un largo camino por recorrer. Para citar un caso, en una sentencia de 2017 de la Audiencia Nacional[45], la demandante, víctima de violencia de género en Perú, no consiguió protección en España, entre otros motivos, por el fundamento de la alternativa de huida interna. Fue argumentado que Perú es un país con más de treinta millones de personas que tiene un territorio largo y ancho que supera en más del doble la superficie de España. Esta explicación, *data venia*, es irrazonable. No se constituye un requisito legal que el solicitante de asilo haya buscado protección en su país antes de solicitar asilo en el extranjero. Además, ni la legislación española, ni la Convención de 1951 exigen que el temor a ser perseguido deba extenderse a todo el territorio del país de origen. No es necesario comparar la amplitud o población de los países de origen y acogida al evaluar una solicitud de asilo. En este sentido, ACNUR[46] destaca que el concepto de alternativa de huida interna o reubicación no figura de manera explícita entre los criterios establecidos de la Convención de 1951. Como parte del análisis completo de la condición de refugiado, puede plantearse la interrogante de si el solicitante cuenta con una opción de huida interna o reubicación, pero esta cuestión solo resulta relevante en ciertos casos, especialmente cuando la persecución tiene origen en un actor no estatal. La aplicabilidad, de todos modos, dependerá del caso y de la razonabilidad de la reubicación a otra zona del país de origen.

[44] JUAN MIGUEL, C. (2014). *Op. cit*., pp. 236-237.
[45] Audiencia Nacional. (2017). Sentencia SAN 165/2017, Sala de lo Contencioso, 12 de enero de 2017. Recurso nº 196/2016.
[46] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2003). *Directrices sobre protección internacional: La "alternativa de huida interna o reubicación" en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. pp. 12-13.

En última instancia, es claro que el concepto de "determinado grupo social" debe adaptarse a los tiempos y desafíos actuales. Su interpretación debe ser dinámica y flexible, considerando la diversidad y evolución de los grupos en las distintas sociedades, así como el avance de la normativa internacional de derechos humanos[47]. No solo el género, la orientación sexual o la identidad de género pueden caracterizar la pertenencia a un grupo determinado en España; las víctimas se transforman, mientras que los agentes de persecución encuentran motivaciones diferentes. En muchos Estados latinoamericanos, por ejemplo, existen grupos criminales que llevan a cabo una persecución contra sus víctimas, quienes están sometidas directamente a sus reglas. Sin una interpretación amplia, las víctimas de este tipo de violencia pueden quedar excluidas de la protección internacional.

Abriendo el abanico de opciones de lo que se configuraría como grupo social, Martín[48] menciona el hecho de que la norma vigente no permite, dentro de lo razonable, considerar como perteneciente a un grupo a aquellas personas que sufren extorsión económica por tener un determinado estatus social. En este marco, es relevante mencionar una sentencia de la Audiencia Nacional[49] en la que se concedió protección a un solicitante colombiano, agricultor de profesión. Se determinó que la extorsión que sufrió no fue un hecho aislado, sino que estuvo directamente relacionada con su pertenencia al grupo de los campesinos. Debido a esta condición, el solicitante se vio obligado a pagar cuotas semanales a un grupo paramilitar. Posteriormente, tras huir a otra ciudad en busca de seguridad, cayó nuevamente en manos de otro grupo extorsionista, quienes le exigieron pagos a cambio de protección. En este caso, la Audiencia Nacional otorgó la protección internacional al recurrente, al no existir elementos aportados por la Administración que cuestionaran la veracidad de su relato.

2.1.2- Dimensiones negativas

Tras exponer las dimensiones positivas que determinan la condición de refugiado, es necesario explicar los factores de determinación negativa, que son: la exclusión, la denegación, el cese y la revocación, según consta en la legislación española. El estudio de estas cuestiones es importante porque garantizan que la condición jurídica otorgada sea justa, evitando el abuso del sistema en casos en los que no se puede disfrutar de esa condición.

[47] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2002b). *Directrices sobre protección internacional no. 2: "Pertenencia a un determinado grupo social" en del contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967*. p. 2.
[48] ORTEGA MARTÍN, E. (2010). *Op. cit*., p. 742.
[49] Audiencia Nacional. (2018). Sentencia SAN 1591/2018, Sala de lo Contencioso, 2 de abril de 2018. Recurso nº 215/2017.

Aunque el asilo es un derecho reconocido internacionalmente, existen circunstancias que pueden restringir su ejercicio, lo que demuestra que no se trata de un derecho absoluto.

2.1.2.1- Exclusión

Determinadas personas, a pesar de cumplir los requisitos positivos, no podrán obtener la condición de refugiado. En la normativa española, estas cláusulas están reguladas en el artículo 8 de la Ley 12/2009, y se pueden clasificar en dos bloques distintos.

El primer bloque está relacionado con las personas que no pueden ser reconocidas como refugiadas por el hecho de que ya reciben otro tipo de protección. Sería, por ejemplo, la hipótesis de los refugiados que están protegidos por la Agencia de las Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA). No hay forma de proporcionar protecciones concomitantes, en este caso[50]. Sin embargo, si un palestino sale del ámbito de actuación de la UNRWA, no hay obstáculo para solicitar protección internacional bajo las premisas de la Convención de Ginebra de 1951. Asimismo, cuando la protección o asistencia brindada por el otro organismo cesa por cualquier causa, sin que la vida de la persona haya sido resuelta definitivamente, tendrá derecho a los beneficios del asilo previstos en la legislación española *ipso facto* (artículo 8.1, a de la Ley 12/2009). Por otra parte, la exclusión también puede ocurrir cuando la persona es titular de la mayoría de los derechos que disfrutan los nacionales del país, aunque no detenga la ciudadanía (artículo 8.1, b de la Ley 12/2009). La justificación para esa exclusión sería la situación de derechos y obligaciones equivalentes a los ciudadanos. Este es el caso de los ciudadanos comunitarios en la Unión Europea, como ya se analizó en detalle a principios de este apartado[51].

El segundo bloque está integrado por personas que son consideradas indignas de recibir el estatuto de refugiado (artículo 8.2 de la Ley 12/2009). Sería el caso de que se cometan delitos contra la paz, de guerra o contra la humanidad; delitos graves, entendiéndose por tales los que lo sean conforme al Código Penal español; y personas culpables de actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas.

[50] UNRWA y ACNUR son Agencias de las Naciones Unidas que trabajan con población refugiada. UNRWA presta servicio específicamente a los refugiados de Palestina, considerando su particular situación política. A diferencia del ACNUR, su misión consiste en prestar servicios básicos y no protección internacional.

[51] Para más aclaraciones, ir al inicio del apartado 2: Figuras jurídicas de la Protección Internacional y sus especificidades.

2.1.2.2- Denegación

Las causas de denegación del derecho de asilo son dos y están previstas en el artículo 9 de la Ley 12/2009. Se denegará el estatuto a personas que constituyan, por razones fundadas, un peligro para la seguridad de España y también a personas que constituyan una amenaza para la comunidad, por haber sido objeto de una condena firme por delito grave.

Como se desprende de manera clara, la primera hipótesis, al ser más genérica, contiene la segunda, lo que hace evidente que existe una repetición innecesaria y que la legislación podría haber resumido todo en una sola causa. En este sentido, las disposiciones sobre denegación fueron objeto de críticas. Martín[52] opina que las previsiones dispuestas parecen contradictorias entre sí, pues en la primera no hay una exigencia de condena penal, mientras que en la segunda sí. A su vez, Galparsoro[53] entiende que las causas de denegación previstas deben ser materia de regulación y nos recuerda que los supuestos examinados eran inicialmente causas de exclusión del Derecho de Ginebra que, tras un cambio de denominación, fueron ampliados.

Tales disposiciones no son innovadoras, pues podemos encontrar una redacción casi idéntica en el artículo 21 de la Directiva UE 2011/95, que trata sobre el respeto al principio de la no devolución con arreglo a las obligaciones internacionales. Este principio comporta excepciones, por lo cual los países miembros podrán devolver a un refugiado, reconocido formalmente o no, cuando no esté prohibido por las obligaciones internacionales. Las causas dictadas por la Directiva en el artículo 21 fueron similares a las previstas en la legislación española en respecto a la denegación. Ahí fueron utilizados los términos: "peligro para la seguridad del Estado miembro", "motivos razonables" (en lugar de razones fundadas), "condena por sentencia firme por un delito de especial gravedad" y "peligro para la comunidad" (en lugar de amenaza).

2.1.2.3- Cese y Revocación

A su vez, la condición de refugiado cesará cuando concurra alguno de los ocho supuestos previstos en el artículo 42.1 de la Ley 12/2009. Entre las razones enumeradas, las seis primeras (a, b, c, d, e, f) son consecuencia de un cambio en la situación del refugiado provocado por él mismo, como por ejemplo, el retorno a su país de origen. Es importante

[52] ORTEGA MARTÍN, E. (2010). *Op. cit*., p. 766.
[53] GARCÍA MAHAMUT, R., GALPARSORO, J. (2010). *Op. cit*., p. 113.

señalar que la visita temporal de un refugiado a su país de origen, sin el uso de un pasaporte nacional, pero con un documento de viaje emitido por su país de residencia, no es equivalente al reasentamiento y no debe implicar la pérdida de la condición de refugiado. Una visita a un familiar anciano o enfermo no puede equipararse a visitas periódicas a ese país para pasar vacaciones o establecer relaciones comerciales[54].

Las dos últimas razones establecidas en la Ley 12/2009 (artículo 42.1, g, h) se fundamentan en la idea de que la protección ya no es necesaria debido a un cambio en la situación del país donde se temía la persecución. Es crucial verificar que estos cambios sean de carácter definitivo, ya que, de no ser así, cualquier modificación menor podría llevar a la pérdida del estatus de refugiado, comprometiendo la seguridad jurídica en el reconocimiento del mismo.

Por otro lado, pueden darse circunstancias que indiquen que una persona ni siquiera debería haber sido reconocida como refugiada, lo que requiere la revocación de la condición. En tales casos, debe cancelarse la decisión emitida por la autoridad competente. El artículo 44 de la Ley 12/2009 regula las condiciones de la revocación. El apartado 1 (a, b, c) prevé la revocación en caso de que: ocurra alguno de los supuestos de exclusión de los artículos 8, 9, 11 y 12 de la Ley 12/2009; el beneficiario haya tergiversado u omitido hechos; dicha persona constituya un peligro fundado para la seguridad de España o una amenaza para la comunidad por la existencia de sentencia firme por un delito grave cometido.

Dado que las decisiones sobre la finalización del estatus de refugiado pueden acarrear consecuencias graves, es crucial que la resolución de poner fin a esa condición derive de un proceso decisional riguroso. El artículo 45 de la Ley 12/2009 regula los procedimientos para el cese y la revocación del estatuto de refugiado. Entre las garantías previstas, destacamos que la persona debe ser informada por escrito de que la autoridad competente está reconsiderando su condición, y que además se le debe conceder la oportunidad de formular alegaciones en un trámite de audiencia. La obligación de llevar a cabo un análisis en estos casos podría verse como equivalente a la evaluación individual establecida para determinar si se concede el estatus. En este sentido, las resoluciones deben estar sujetas a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional, poniendo fin a la vía administrativa y siendo susceptibles de recurso de reposición potestativo ante el Ministro del Interior, así como de recurso contencioso-administrativo.

[54] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2019). *Op. cit*., p. 31.

2.2- La Protección Subsidiaria

En primer lugar, es importante señalar que la protección subsidiaria es una figura nueva en la legislación española, que ha sido introducida por la Ley 12/2009. Por lo tanto, no es equivalente a la permanencia por razones humanitarias de la antigua Ley de Asilo 5/1984. En este sentido, en 2017, el Tribunal Supremo[55] se pronunció señalando que la protección subsidiaria prevista en el artículo 4 no se ajusta exactamente a los parámetros del artículo 17.2 de la Ley de Asilo 5/1984. Además, destacó que el conjunto de derechos otorgados a quienes obtienen esta protección es superior al que se derivaba de dicho artículo 17.2.

Así pues, la protección subsidiaria aparece regulada en el artículo 4 de la Ley 12/2009 por primera vez en el marco legal español. La locución es autoexplicativa: es un estatuto que no se concede *a priori*, sino de modo secundario, en la ausencia de requisitos para recibir el estatuto de refugiado. Más precisamente, la protección subsidiaria se otorga a las personas que, sin cumplir los requisitos para recibir el estatuto de refugiado, presenten motivos justificados para no regresar a su país de origen o a su anterior residencia habitual (apátridas), ya que correrían un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos en el artículo 10 de la Ley 12/2009 y que no puedan o, por ese riesgo, no quieran acogerse a la protección del país de que se trate.

Para la concesión de protección subsidiaria, así como en el caso de reconocimiento del estatuto de refugiado, se obedecerán criterios positivos y negativos.

2.2.1- Dimensiones positivas

Es necesario que los solicitantes presenten motivos fundados para la imposibilidad de regresar al país de origen o a su residencia habitual anterior (apátridas). Además, se debe verificar cómo podrían correr el riesgo real de sufrir algún daño grave y que, debido a ese riesgo, no puedan o no deseen acogerse a la protección del país en cuestión.

Los daños graves, según el artículo 10 de la Ley 12/2009 pueden ser: a) la condena a pena de muerte o el riesgo de su ejecución material, b) la tortura, tratos inhumanos y degradantes y c) las amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivadas por la violencia indiscriminada en situaciones de conflicto internacional o interno. Autores como Galparsoro[56]

[55] Tribunal Supremo. (2017). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. Sentencia de 28 de marzo de 2017. Recurso nº 2675/2016.
[56] GARCÍA MAHAMUT, R., GALPARSORO, J. (2010). *Op. cit*., p. 112.

lamentaron la ejecución del concepto de daños graves en un listado *numerus clausus*. Un listado taxativo no es conveniente y es contradictorio al concepto jurídico de los daños graves, que supone una enorme indeterminación jurídica. Las definiciones contenidas en las letras a y b son bastante claras y objetivas, aunque la interpretación que se puede dar en el segundo supuesto es bastante extensa. No obstante, debido al grado de indeterminación de la letra c, es en este punto donde prevalecen los debates jurídicos más acalorados.

Centrémonos, por lo tanto, en el análisis del último supuesto. Inicialmente, es necesario comprender que la "violencia indiscriminada", aquella que no distingue entre sus destinatarios, es un concepto diferente a la amenaza de persecución individual y dirigida de la Convención de 1951. La violencia indiscriminada elimina la posibilidad de reconocimiento de la condición de refugiado, que tiene por característica la individualización de la persecución.

A su vez, la violencia indiscriminada deberá ocurrir en situaciones de conflictos internacionales o internos, lo que conlleva a la necesidad de demarcación de algunos límites conceptuales. El tema ha sido debatido exhaustivamente por el Derecho Internacional Público y el Derecho Internacional Humanitario, disciplina jurídica responsable por la protección de los derechos humanos de las victimas de los conflictos armados[57], pero subsisten interrogantes con respecto a su aplicación en los contornos actuales, especialmente en virtud de la novedad de la figura de protección subsidiaria. En ámbito comunitario, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en sentencia de 30 de enero de 2014, se posicionó sobre la cuestión de los conflictos internos. El objeto del asunto C-285/12 era una petición de decisión prejudicial de interpretación del artículo 15, letra c, de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004 (actualmente Directiva 2011/95/UE en su refundición)[58]. Más concretamente, el órgano jurisdiccional remitente deseaba saber cómo debía interpretarse un conflicto armado interno, si debían aplicarse los criterios del Derecho Internacional Humanitario (DIH) o, en caso contrario, qué criterios podrían utilizarse para evaluar la existencia de dicho conflicto por parte de las autoridades competentes. Según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, es necesario realizar una interpretación independiente del DIH, ya que este y la protección subsidiaria persiguen fines y objetivos diferentes, aunque ambos

[57] El año 1864 es cuando nace el Derecho Internacional Humanitario (DIH) a través de la adopción del Primer Convenio de Ginebra. En ese momento, se adoptó el concepto de conflicto internacional y, apenas en el año 1949, el DIH empieza aplicarse también en casos de conflictos armados no internacionales (artículo 3, disposición común a los cuatro Convenios de Ginebra).
[58] Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2014). Sentencia de 30 de enero de 2014, en el asunto C-285/12.

contemplan aspectos humanitarios. Bajo este enfoque, la decisión consideró que se debe aceptar la existencia de un conflicto armado interno para los fines de la aplicación de la disposición cuando las fuerzas regulares de un Estado se enfrenten con uno o varios grupos armados, o cuando dos o más grupos armados combatan entre sí. No es necesario que este conflicto sea calificado como conflicto armado no internacional en el sentido del Derecho Internacional Humanitario, ni que la intensidad de los combates, el nivel de organización de las fuerzas armadas involucradas o la duración del conflicto sean evaluados de manera diferente a la del grado de violencia presente en el territorio afectado.

2.2.2- Dimensiones negativas

Al igual que en el caso del asilo, la protección subsidiaria no puede ser concedida de manera incondicional. Desde esta perspectiva, la persona que quiera obtener este tipo de protección no puede incurrir en los supuestos mencionados en los artículos 11 y 12 de la Ley 12/2009 (causas de exclusión y denegación, respectivamente). También habrá la posibilidad del cese de la protección subsidiaria y de la revocación de su estatuto, que pondrán fin al estatus que había sido concedido.

2.2.2.1- Exclusión

Las causas de exclusión de la protección subsidiaria están previstas en el artículo 11 de la Ley 12/2009 y son bastante similares a las del estatuto de refugiado, en lo que respecta al segundo bloque (artículo 8.2). Las causas contenidas en el artículo 8.2 (a, b, c) son similares a las del artículo 11.1 (a, b y c).

La diferencia entre las dos figuras jurídicas reside en el 11.1, d, que señala como causa de exclusión de la condición de beneficiario de protección subsidiaria las personas que "constituyen un peligro para la seguridad dentro o fuera de España o para el orden público." Este último punto puede considerarse repetitivo, *a priori*, ya que tiene una redacción muy similar a la de las causas de denegación en el artículo siguiente (12), que igualmente aborda el aspecto de seguridad y amenaza para el país y la comunidad de acogida. En este caso, no obstante, cabe destacar que en artículo 11 se hace referencia a un peligro externo y al orden público, lo que no se menciona en el artículo posterior.

2.2.2.2- Denegación

Las causas para denegar la protección subsidiaria, contenidas en el artículo 12 de la Ley 12/2009, son idénticas a las mencionadas para denegar la condición de refugiado (artículo 9). La legislación, al igual que en el caso del asilo, establece en este sentido excepciones claras para impedir que aquellas personas que representen un riesgo para el Estado obtengan este tipo de protección. Desde este ángulo, la protección subsidiaria será denegada a las personas que, por razones fundadas, representen un peligro para la seguridad de España y a aquellas que, habiendo sido condenadas de manera firme por un delito grave, constituyan una amenaza para la comunidad.

2.2.2.3- Cese y Revocación

El cese de la protección subsidiaria se regula en el artículo 43 de la Ley 12/2009 y contiene tres causas, dos en orden de hechos relativos al beneficiario (por petición expresa del interesado o cuando se establezca en otro territorio) y otra por razón de cambio en el país de origen del beneficiario. En cuanto a la revocatoria, no se distingue de lo que hemos trabajado en el estatuto de refugiado, debido a que el propio artículo 44 de la Ley 12/2009 hace referencia a las dos figuras jurídicas, sin distinción.

Las decisiones sobre el cese y la revocación de la protección subsidiaria pueden tener consecuencias graves para el beneficiario, por lo que deben basarse en un proceso riguroso, igualmente al establecido para el estatuto de refugiado. El artículo 45 de la Ley 12/2009 regula este procedimiento, asegurando que la persona sea debidamente informada por escrito y tenga la oportunidad de presentar alegaciones. Además, las resoluciones pueden ser impugnadas, ya sea ante el Ministro del Interior o mediante recurso contencioso-administrativo.

2.3- Disposiciones comunes de las figuras jurídicas

El asilo y la protección subsidiaria comparten una serie de disposiciones, dado que ambas instituciones forman parte de la protección internacional. No obstante, hay dos puntos que merecen ser desarrollados en este apartado por su especial importancia: el principio de unidad familiar y la falta de regulación de la Ley 12/2009.

En relación con la unidad familiar, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que data de 1948, señala en su artículo 16.3 que la familia constituye el elemento natural y

fundamental de la sociedad, y tiene derecho a recibir protección tanto de la sociedad como del Estado. Pese a ello, la Convención de 1951, que surgió posterior a la Declaración, no incluye el principio de unidad familiar en su texto. La mayoría de los Estados signatarios toman nota de la recomendación incluida en el Acta Final de la Conferencia que aprobó la Convención de Ginebra, que llama a los gobiernos a adoptar las medidas necesarias para la protección de la familia del refugiado, manteniendo su unidad y asegurando la protección de los refugiados menores de edad[59]. En la UE, la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, es el instrumento responsable de sentar las bases sobre las condiciones para el ejercicio de este derecho, derivado del principio de la unidad familiar. España, a su vez, tiene previsión de dos procedimientos que permiten a las personas solicitar la reunificación familiar: la extensión familiar y la reagrupación familiar, previstos en los artículos 40 y 41, de la Ley 12/2009.

El pedido de extensión familiar podrá ser reclamado por los familiares del solicitante que también se encuentren en territorio español y que no hayan presentado solicitud independiente[60]. En los casos de ascendientes o descendientes mayores de edad y otros miembros de la familia, será necesario acreditar la existencia de dependencia. La dependencia en cuestión debe ser interpretada en un sentido amplio, abarcando relaciones sociales, emocionales o económicas, por lo que el criterio de autonomía económica no debe anteponerse a la necesidad de proporcionar estabilidad emocional al refugiado y una protección efectiva a sus familiares.

La reagrupación familiar, por su parte, se incorporó al ordenamiento jurídico español mediante la transposición de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003. Las personas reagrupadas serán las mismas que fueron enumeradas en la extensión

[59] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2019). *Op. cit.*, p. 40.

[60] Las personas que pueden solicitar la extensión están recogidas en el artículo 40 de la Ley 12/2009, que fue modificado por la Ley 2/2014, de 25 de marzo: "1. a) Los ascendientes en primer grado que acreditasen la dependencia y sus descendientes en primer grado que fueran menores de edad, quedando exceptuado el derecho a la extensión familiar en los supuestos de distinta nacionalidad. Las relaciones familiares de los ascendientes y descendientes deberán establecerse mediante las pruebas científicas que sean necesarias, en los casos donde no pueda determinarse sin dudas esa relación de parentesco. b) El cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad y convivencia, salvo los supuestos de divorcio, separación legal, separación de hecho, distinta nacionalidad o concesión del estatuto de refugiado por razón de género, cuando en el expediente de la solicitud quede acreditado que la persona ha sufrido o tenido fundados temores de sufrir persecución singularizada por violencia de género por parte de su cónyuge o conviviente. c) Otro adulto que sea responsable del beneficiario de protección internacional, de acuerdo con la legislación española vigente, cuando dicho beneficiario sea un menor no casado. d) Podrá también concederse asilo o protección subsidiaria por extensión familiar a otros miembros de la familia de la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria siempre que resulte suficientemente establecida la dependencia respecto de aquellas y la existencia de convivencia previa en el país de origen."

familiar siempre y cuando los beneficiarios sean de nacionalidad distinta a la del refugiado o beneficiario de protección subsidiaria. El artículo 41.2 de Ley de Asilo apunta a la creación de un futuro reglamento para el desarrollo de los requisitos exigidos a los refugiados o beneficiarios de la protección subsidiaria, que no serán los mismos establecidos en el régimen de extranjería e inmigración. En efecto, en los considerandos de la Directiva de la UE 2003/86, se preceptúa el establecimiento de condiciones más favorables para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar de los refugiados.

Esta omisión legal no afecta únicamente a los supuestos de reagrupación familiar, lo que nos lleva al segundo punto del presente apartado: la falta de regulación de la Ley 12/2009. La disposición final tercera de la Ley de Asilo faculta al Gobierno para dictar, en el plazo de seis meses, cuantas disposiciones de carácter reglamentario exija el desarrollo de la norma. Sin embargo, después de tantos años, nada se ha producido, lo que dificulta la efectiva implementación del derecho de asilo y provoca también una serie de distorsiones en su práctica.

En lo que concierne a las disposiciones reglamentarias, la Ley 5/1984, de 26 de marzo, tenía el Real Decreto 511/1985, de 20 de febrero; así como la Ley 9/1994, de 19 de mayo, poseía el Real Decreto 203/1995. Con todo, actualmente, a falta de un reglamento específico para la Ley 12/2009, aún se mantiene en vigor el Real Decreto 203/1995, de la antigua Ley 9/1994. Trabajar sobre estas bases es, sin duda, inadecuado y anacrónico. Un reglamento de 1995 no puede satisfacer las necesidades de una legislación de 2009, que además se ha modificado otras veces. De acuerdo con Vitoria[61], la falta de un reglamento especial y actualizado permitió que algunas materias quedaran abiertas a la interpretación, lo que nos lleva a dos interrogantes principales:

I. Problemas que se derivan de los obstáculos que se presentan al intentar aplicar la Ley 12/2009 de manera integral.
II. Problemas que se derivan de la adopción de posiciones divergentes por parte de la Administración Pública.

En el primer caso, se mencionan las demoras en la resolución de expedientes de reagrupación familiar, la excepcionalidad de la protección internacional en embajadas o consulados, la discrecionalidad en la tramitación diferenciada en caso de vulnerabilidad y las mejoras en la

[61] GARCÍA VITORIA, I. (2018). Una década sin reglamento de Asilo en España. Obstáculos e interpretaciones divergentes. *Anuario CIDOB de la Inmigración*. pp. 118-127.

asistencia jurídica. En el segundo caso, los problemas con las posiciones divergentes se dan en el ámbito de las dudas en la reagrupación familiar, recursos estimados respecto a la permanencia por razones humanitarias, rectificaciones en el cómputo de los plazos en los procedimientos en frontera y la controversia sobre la libre circulación de los solicitantes de asilo desde Ceuta y Melilla.

Una situación que merece especial atención es el caso del artículo 38 de la Ley 12/2009, que regula las solicitudes de protección internacional en embajadas y consulados, y establece que un reglamento posterior debía definir las condiciones de acceso y el procedimiento para el traslado a España, lo cual nunca se ha concretado. En octubre de 2020, la Corte Suprema[62] intervino y reconoció el derecho de los posibles solicitantes de asilo a solicitar su traslado legal a España cuando se encuentren en peligro en su país de origen, siempre que existan elementos suficientes para llevar a cabo dicha propuesta, sin que este mandato legal dependa de un desarrollo reglamentario para su efectividad. En consecuencia, corresponderá al embajador decidir, en el ámbito de sus funciones y según su criterio, en qué circunstancias podría considerarse que la integridad física del solicitante está en peligro. Por lo tanto, es posible observar que no se trata de la presentación y aceptación de solicitudes de protección internacional en misiones diplomáticas, sino de la autorización para trasladar a España a aquellas personas que se encuentran en situación de peligro. La Ley 5/1984, a efectos de comparación, estaba mucho más desarrollada en este sentido, ya que también permitía que el solicitante fuera trasladado a España durante el proceso, si se encontraba en una situación de riesgo y la Administración autorizaba el traslado provisional. Además, reconocía el derecho de solicitar asilo en el extranjero, ante las misiones diplomáticas y consulares de España, lo cual fue suprimido en la ley actual.

Se puede cuestionar si esta omisión por parte del Poder Legislativo es simplemente una desatención o si responde a una estrategia, considerando que facilitar la solicitud a través de embajadas y consulados haría más viable y seguro el acceso al territorio español para los solicitantes, lo que también incrementaría la presión sobre la cantidad de casos presentados. La falta de una norma que cumpla con el mandato legal no ha impedido que se realicen traslados en situaciones específicas, aunque estos ocurren de forma limitada y carecen de la regulación necesaria. En este contexto, es fundamental reconocer la necesidad de habilitar

[62] Tribunal Supremo.(2020). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª. Sentencia de 15 de octubre de 2020. Recurso nº 4989/2019. "La falta de desarrollo normativo a que se refiere el artículo 38 de la Ley 12/2009 no impide la aplicación de sus disposiciones a las solicitudes de protección internacional formuladas al amparo de ella".

vías legales y seguras para los solicitantes, quienes mueren a diario intentando llegar a las costas debido a la falta de recursos económicos para acceder al territorio español de manera regular.

2.4- El caso de las razones humanitarias

La residencia por razones humanitarias (RRHH) es un mecanismo que se encuentra fuera del sistema de protección internacional otorgado por la UE y se basa en la práctica del Derecho Internacional. La propia Directiva 2011/95, de reconocimiento del derecho de asilo, permite otorgar una "otra clase de protección" a las personas que no se encuadran dentro de los requisitos de la protección internacional, a la vista de la legislación nacional de cada país. Los Estados de la UE pueden regular esta protección especial a su propia discreción y no están obligados a garantizar el mismo nivel de protección establecido por las Directivas de PI. En este aspecto, se encuentra la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 18 de diciembre de 2014[63], que reconoce que las autorizaciones de residencia por razones humanitarias suponen una protección nacional, por parte de un Estado miembro sobre una base discrecional y por compasión o por motivos humanitarios, es decir, no entra en el ámbito de aplicación de la Directiva de Reconocimiento del Derecho de Asilo.

El marco legal en España para las razones humanitarias se encuentra en la Ley 12/2009, en los artículos 37 y 46.3. El tema genera varias discusiones, siendo una de las principales la interpretación jurídica, causada por la vaguedad del concepto de "razones humanitarias". Esto se debe a que la legislación solo exige su concesión "por razones humanitarias distintas de las indicadas en el estatuto de protección subsidiaria", sin detallar los motivos específicos. Un intérprete desprevenido puede aplicar integralmente el precepto contenido en el artículo 31.3 del Reglamento de la Ley 5/1984 de Asilo (Real Decreto 203/1995), sin tener en cuenta que este remite al artículo 17.2 de la Ley 5/1984, que fue derogado con la llegada de la nueva Ley de Asilo. El artículo 17.2, bajo este enfoque, proponía que las razones humanitarias debían tener como causas los conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso. Pero las referencias a las razones humanitarias del artículo 31.4 del Reglamento de la Ley 5/1984 de Asilo pueden ser innecesarias e incluso erróneas en muchos casos. Como

[63] Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2014). Sentencia de 18 de diciembre de 2014, en el asunto C-542/13.

reglamento de una ley derogada, sus disposiciones no pueden contradecir lo establecido por la Ley 12/2009 de Asilo, tal como lo indica su Disposición Derogatoria Única[64].

En vista de lo anterior, la figura de las razones humanitarias supone una posibilidad más para quienes necesitan acogida dentro del territorio español. El hecho de que se deniegue la protección internacional no significa el fin de la permanencia legal en el territorio, por lo que, ante la imposibilidad de concederla, se deberá proceder al análisis del pedido de razones humanitarias. La permanencia por razones humanitarias, no obstante, debe solicitarse previamente en vía administrativa y no directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, como ya decidió el Tribunal Supremo[65] en el año del 2019. La jurisprudencia entiende que no existe sustantividad propia de razones humanitarias dentro de la Ley 12/2009, por lo que sería una cuestión que quedaría fuera del proceso de PI, y debería ser objeto de una solicitud expresa por separado.

En los últimos años, se pone de relieve una acción dirigida a los venezolanos en 2019 donde se propuso un acuerdo en una reunión de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), teniendo en cuenta la crisis humanitaria del país. El ciudadano que se le negó protección internacional antes de febrero de 2019, siempre que su solicitud hubiera sido presentada y denegada después del 1 de enero de 2014, podría beneficiarse de la autorización de residencia temporal por razones humanitarias de protección internacional, en caso de que pudiera cumplir los requisitos previstos[66]. Aquí cabe hacer referencia a la diferente situación de los venezolanos que buscan protección dentro de América Latina. A partir de la ampliación del concepto propuesta por la Declaración de Cartagena[67], estos casos se encajan dentro del manto del asilo. En el escenario europeo no existe una referencia tan amplia de posibilidades para el reconocimiento del estatuto de refugiado, por lo cual se administran tales escenarios por medio de la protección subsidiaria y de otros instrumentos, como es el

[64] Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2017). *Boletín de jurisprudencia de protección internacional: Segundo trimestre de 2017*. p. 20.
[65] Tribunal Supremo. (2019). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª. Sentencia de 10 de junio de 2019. Recurso nº 5805/2017.
[66] Ministerio del Interior. (2019). *Nota sobre la propuesta de concesión de una autorización temporal de residencia por razones humanitarias*.
[67] Declaración de Cartagena Sobre los Refugiados. (1984). Adoptada por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. En su tercera conclusión, hay un pasaje importante que merece ser mencionado: "De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público."

caso de las razones humanitarias en España. En el caso específico de los ciudadanos de Venezuela, en España esta medida no debe reemplazar el estudio individualizado de las solicitudes de PI. Si bien es cierto que muchos venezolanos que solicitan asilo en territorio español basan su solicitud en la crisis humanitaria, no se puede aplicar una fórmula exacta a todos los casos. Podrán darse situaciones que justifiquen la concesión del estatuto de asilo, de la protección subsidiaria y de la autorización de residencia por razones humanitarias. La posesión de una nacionalidad no configura, por sí sola, una condición inmutable.

En este sentido, no se deben emplear las razones humanitarias con el supuesto objetivo de acelerar los procesos acumulados y dar respuestas más rápidas a las demandas. Las mismas no son una protección internacional de segunda categoría, ni premio de consolación. Aquellos que estén cubiertos por las RRHH no están protegidos por el principio de no devolución y, en cuanto las autoridades españolas consideren que la situación en el país de origen ha cambiado, la autorización de residencia y trabajo autorizada excepcionalmente podrá no ser renovada. Además, la concesión de la autorización apenas asegura la estancia de un solo año de residencia y trabajo, prorrogable por más un año.

3- El procedimiento de protección internacional

El procedimiento para establecer la condición de refugiado no está uniformemente regulado a nivel internacional. Aunque la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 definen quién puede ser reconocido como refugiado en el contexto de estos instrumentos, no especifican un proceso determinado. En consecuencia, cada país contratante tiene la facultad de establecer el procedimiento que considere más adecuado, teniendo en cuenta sus estructuras administrativas, lo que da lugar a una considerable variabilidad en las normas aplicadas entre los Estados. Ante esta situación, en octubre de 1977, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado recomendó que los procedimientos para determinar la condición de refugiado incluyeran ciertos requisitos fundamentales, con el propósito de brindar al

solicitante las garantías mínimas esenciales[68]. Estas recomendaciones del ACNUR fueron fundamentales para proporcionar a los Estados signatarios la información necesaria para una mejor acogida de los refugiados. Aunque no constituyan normas vinculantes, lo ideal sería establecer un nivel mínimo de uniformidad entre los países signatarios, con el fin de garantizar una aplicación coherente y consistente del Derecho de los Refugiados. Desde esta perspectiva, el derecho procesal y el derecho material deben integrarse de manera adecuada, con el objetivo de proteger a quienes sufren persecución en su país de origen.

A nivel comunitario, hay la previsión de las garantías básicas que deben respetarse a la hora de realizar el trámite en los Estados miembros, conforme a la Directiva de Procedimientos (2013/32/UE). Entre los aspectos que deben ser considerados, es esencial que los países aseguren la evaluación individual, objetiva e imparcial de las solicitudes de asilo. Es crucial también que los solicitantes sean informados, en un idioma comprensible para ellos, sobre el procedimiento a seguir, sus derechos y las decisiones tomadas. Además, en los casos necesarios, se debe proporcionar asistencia de intérpretes para facilitar la presentación de sus reclamaciones, garantizarles el derecho a consultar con un asesor legal a su propio costo, y asegurar que tengan acceso a un recurso efectivo ante los tribunales, con asistencia jurídica gratuita durante el proceso de apelación. En relación con este último aspecto, la Directiva 32 establece una distinción entre los procedimientos de primera y segunda instancia en lo que respecta a la asistencia jurídica. Aunque los solicitantes tienen garantizado el derecho a asistencia jurídica gratuita únicamente en los procedimientos de apelación, los Estados miembros pueden ofrecer asistencia legal y/o representación jurídica gratuita en primera instancia, si así lo desean.

[68] En este sentido, algunos puntos merecen destacarse. En primer lugar, el funcionario competente al que se dirija el solicitante debe tener instrucciones claras para tratar los casos, actuando conforme al principio de no devolución y remitiendo los casos a una autoridad superior cuando sea necesario. Además, el solicitante debe recibir la orientación adecuada sobre el procedimiento a seguir y debe existir una autoridad claramente identificada, preferentemente una única autoridad central, encargada de examinar las solicitudes y tomar decisiones en primera instancia. Es importante que se proporcionen al solicitante los medios necesarios, incluidos los servicios de un intérprete calificado, para presentar su caso ante las autoridades competentes, y también debe ofrecérsele la oportunidad de contactar con un representante del ACNUR, quien debe ser informado sobre este derecho. Si se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe ser informado y se le debe expedir un documento que certifique dicha condición. En caso contrario, debe otorgársele un plazo razonable para apelar, ya sea ante la misma autoridad o ante una distinta. Además, se debe permitir al solicitante permanecer en el país hasta que la autoridad competente tome una decisión sobre el caso, así como mientras se resuelve una posible apelación ante una autoridad administrativa o judicial superior. Con respecto a esto, se recomienda consultar: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (1977). *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, suplemento No. 12 (A/32/12/Add.1, párr. 53, 6) e)*. pp. 51-52.

En el ámbito interno, la Ley 12/2009 desarrolla el procedimiento de protección internacional de manera detallada. Para comenzar el trámite en España, el extranjero no comunitario y el apátrida que deseen solicitar protección internacional deberán presentar su solicitud en los lugares establecidos por la normativa correspondiente, o, en caso de imposibilidad física o legal, a través de una persona que lo represente. A su vez, el Real Decreto 203/1995 establece en el artículo 4.1 que el extranjero que desee obtener el asilo en España presentará su solicitud ante cualquiera de las siguientes dependencias: Oficina de Asilo y Refugio, puestos fronterizos de entrada al territorio español, Centros de Internamiento de Extranjeros, Oficinas de Extranjeros, Comisarías Provinciales de Policía o Comisarías de distrito que se señalen mediante Orden del Ministerio del Interior y Misiones Diplomáticas[69].

Un aspecto positivo de la legislación española es que extiende la asistencia jurídica al ejercicio de la solicitud, y no únicamente al recurso. De acuerdo con el artículo 16.2 de la Ley de Asilo, los solicitantes de protección internacional tienen derecho a asistencia jurídica gratuita para la tramitación de su pedido. En efecto, esta asistencia puede ser obligatoria en puestos fronterizos o centros de internamiento, o bien facultativa, según el contexto. En los supuestos en que sea preceptiva, la ausencia de asistencia letrada podrá dar lugar a la nulidad de la resolución del procedimiento de PI, mientras que en los casos en que no sea obligatoria, no se admitirán renuncias presuntas o implícitas a la asistencia letrada, según decisión del Tribunal Supremo[70]. No obstante, tal como señaló el Defensor del Pueblo[71], es habitual que no se brinde información sobre el derecho a la asistencia letrada cuando el solicitante pide una entrevista para formalizar solicitud en la Oficina de Asilo y Refugio. Tener acceso a un letrado es fundamental para que le sea explicado al postulante, en un ambiente seguro y neutral, el procedimiento que se va a desarrollar. Además, se puede ayudar a guiar la entrevista del candidato, organizar los hechos relevantes y aclarar cualquier punto que pueda resultar ambiguo en la historia. En definitiva, las tres fases del trámite administrativo son:

I. Admisión al procedimiento: en el plazo de un mes desde la presentación de la solicitud en territorio, se notificará al solicitante sobre la aceptación o rechazo de la

[69] Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.
[70] Tribunal Supremo. (2015). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. Sentencia de 19 de octubre de 2015. Recurso nº 1420/2015.
[71] Defensor del Pueblo. (2016). *Estudio sobre asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*. p. 59.

misma. Si, al concluir dicho plazo, no se ha emitido respuesta, el silencio administrativo se considerará como aceptación de la solicitud.

II. Instrucción: si la solicitud es admitida a trámite, se procederá a un análisis más detallado. El órgano encargado de tramitar la solicitud de protección internacional será la Oficina de Asilo y Refugio.

III. Resolución: el instructor envía propuesta de informe a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. La decisión final la firma el Ministro del Interior.

En principio, el tipo de trámite estará determinado por la ubicación del solicitante, ya sea dentro del territorio o en la frontera, siendo esta última opción concebida para aquellas personas que no cumplan con los requisitos necesarios para ingresar al territorio. En el caso de las solicitudes realizadas en las Embajadas o Consulados de España, el régimen jurídico aplicable a dichas solicitudes no difiere de los otros casos regulados por la Ley 12/2009.

Al ser admitida a trámite la solicitud, se podrá seguir el procedimiento ordinario o el de urgencia. El Ministerio del Interior, de oficio o a petición del interesado, acordará la aplicación del procedimiento de urgencia, previa notificación al interesado. La regulación del procedimiento de urgencia es la misma que la del ordinario, salvo en cuanto a los plazos, en los que se reducirán a la mitad, en este último caso. En esta perspectiva, las hipótesis de procedimiento de urgencia enumeradas en al artículo 25 de la Ley 12/2009 priorizan el procesamiento de las solicitudes de PI, debido a su relevancia y urgencia, además de considerar situaciones en las que existe un motivo claro para no aprobar la solicitud[72]. Este trámite permite que la Administración Pública garantice mayor celeridad en los casos que requieren atención especial y que pueda deshacerse de solicitudes manifiestamente erróneas. No obstante, es necesario encontrar un equilibrio entre la urgencia del procedimiento y la justicia en el tratamiento del trámite. Aunque este proceso requiera una decisión rápida, eso no implica que la evaluación del caso deba ser superficial.

La Oficina de Asilo y Refugio, dependiente del Ministerio del Interior, será el órgano competente para la tramitación de las solicitudes de protección internacional (artículo 23.1 de la Ley 12/2009). De acuerdo con el artículo 10.3 del Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto,

[72] Serán supuestos de tramitación urgente las solicitudes que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 25 de la Ley 12/2009: circunstancias que parezcan manifiestamente fundadas; solicitantes que presenten necesidades específicas, especialmente los menores no acompañados; planteamiento de cuestiones que no guarden relación con el examen de los requisitos; persona solicitante procedente de un país de origen considerado seguro; presentación de solicitud transcurrido el plazo de un mes; persona solicitante que incurre en uno de los supuestos de exclusión o de denegación; solicitudes admitidas a trámite presentadas en un Centro de Internamiento para Extranjeros.

por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, dentro de la estructura de la OAR, la Subdirección General de Protección Internacional, dependiente de la Dirección General de Política Interior, es el órgano especializado que asume la función y se encarga de investigar y tramitar los procedimientos en materia de PI, así como del reconocimiento de la apatridia (artículo 7 y siguientes del Real Decreto 865/2001).

A su vez, la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio realiza el examen de las solicitudes de protección internacional admitidas a trámite y formula la correspondiente propuesta de resolución al Ministro del Interior. La CIAR es un órgano vinculado al Ministerio del Interior, compuesto por un representante de cada uno de los departamentos competentes en política exterior e interior, justicia, inmigración, acogida de solicitantes de asilo e igualdad (artículo 23.2 de la Ley 12/2009). El Defensor del Pueblo[73], en un estudio sobre asilo en España, señaló que en enero de 2016 se contrataron 60 instructores y 6 coordinadores por un año prorrogable hasta tres, en el ámbito de la CIAR. A excepción de estas contrataciones, los instructores eran funcionarios del Cuerpo General de la Administración del Estado (grupos A o A2), sin que se exigiera formación específica en protección internacional ni en derechos humanos para desempeñar su función. Este aspecto constituye una deficiencia fundamental, dado que las personas encargadas de tomar decisiones en el ámbito de la protección internacional están gestionando asuntos altamente sensibles que inciden directamente en el futuro de los individuos involucrados. Por ello, es fundamental promover un sistema de asilo justo que garantice y respete la dignidad humana de los solicitantes en todo momento. La convocatoria obligatoria del representante del ACNUR a todas las sesiones de la CIAR, según lo establece el artículo 35.1 de la Ley 12/2009, no subsana esta deficiencia.

Tras completar los expedientes, la CIAR debe elevar las propuestas de resolución al Ministro del Interior, para que este dicte la resolución que concede o deniega la protección internacional. El procedimiento de PI es una tramitación administrativa diseñada para identificar a las personas necesitadas de protección internacional, en la cual primero se evalúa si el solicitante cumple con los requisitos para ser reconocido como refugiado y, de no ser así, si es posible otorgarle protección subsidiaria.

Es necesario hacer hincapié en que la Ley de Asilo, en su artículo 46, establece la posibilidad de un trato especial para ciertos individuos en situación de vulnerabilidad (tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada,

[73] Defensor del Pueblo. (2016). *Op. cit.*, p. 27.

inter alia), mediante la aplicación de medidas diferenciadas a lo largo del proceso de protección internacional[74]. Esta determinación es particularmente relevante, ya que reconoce la existencia de situaciones de extrema vulnerabilidad que podrían demandar cierta flexibilidad para garantizar la protección de los derechos en juego. Si bien se establece un marco normativo claramente definido que asegura garantías tanto para el solicitante como para el Estado, se prevé también la posibilidad de identificar y tratar casos excepcionales que requieran un tratamiento diferenciado.

3.1- Procedimiento en territorio español

Para iniciar la solicitud de protección internacional en territorio español, el interesado deberá gestionar una cita previa con las autoridades. La petición tendrá que ser formulada en el plazo máximo de un mes desde la fecha de entrada en territorio o desde que se hayan producido los hechos justificados en la solicitud, conforme lo establece el artículo 17.2 de la Ley 12/2009.

En este sentido, es importante destacar que la Ley 12/2009 contempla ambas posibilidades, sin que el plazo de un mes sea innegociable, debiendo ser considerado el caso específico expuesto en el pedido. En efecto, en el artículo 15 de la ley, está el reconocimiento de la condición de refugiado *sur place* o *in situ*. Esta es la circunstancia del extranjero que salió de su país sin ser refugiado, pero que luego adquiere tal condición debido a nuevas circunstancias sobrevenidas, en las que el fundado temor de persecución surge después de su salida del país de origen.

Sin perjuicio de ello, cabe señalar que la ley también contempla que el no cumplimiento del plazo de un mes puede dar lugar a un procedimiento de urgencia en las solicitudes en las que se presente sin motivo justificado, tal como lo determina el artículo 25.1, e de la Ley 12/2009. Además, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 203/1995, en su artículo 7.2, el incumplimiento del plazo de un mes permite la inadmisión de la tramitación de la solicitud de asilo. De ahí que es necesario que el solicitante refute la presunción de falta de fundamento,

[74] En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 12/2009, se establece lo siguiente: "Régimen general de protección. 1. En el marco de la presente Ley, y en los términos en que se desarrolle reglamentariamente, se tendrá en cuenta la situación específica de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional en situación de vulnerabilidad, tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos. 2. Dada su situación de especial vulnerabilidad, se adoptarán las medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado, cuando sea preciso, a las solicitudes de protección internacional que efectúen las personas a las que se refiere el apartado anterior. Asimismo, se dará un tratamiento específico a aquéllas que, por sus características personales, puedan haber sido objeto de persecución por varios de los motivos previstos en la presente Ley."

no siendo posible la evaluación de esta circunstancia de manera automática por parte de la Administración Pública, sin considerar las particularidades del caso concreto. En efecto, en una sentencia del 2004 el Tribunal Supremo consideró que no era lógico presuponer que, con el transcurso del plazo de un mes, los hechos, datos o alegaciones en los que se fundamentaba la solicitud se volvieran manifiestamente falsos o inverosímiles[75]. A este propósito, también es necesario poner de relieve que el establecimiento de un mes como plazo máximo para presentación del pedido va en contra de las directrices comunitarias. El artículo 10 de la Directiva 2013/32/UE (refundición de la Directiva 2005/85/CE), sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, determina que los Estados Miembros deben garantizar que las solicitudes no sean rechazadas o excluidas del examen por la motivación única de no haberse formulado tan pronto como era posible.

Sobre la presunta extemporaneidad de la solicitud de protección internacional, es pertinente hacer una aclaración. El retraso, generalmente causado por factores ajenos a la persona que solicita protección internacional, ha generado numerosas quejas debido a las dificultades para obtener una cita previa, ocasionadas por problemas técnicos en el sistema de asilo. Según el Defensor del Pueblo[76], las demoras pueden variar entre cada provincia, en algunos casos la cita se asigna para semanas después, pero hay casos de meses o, incluso, más de un año de espera. Además, el órgano también hace referencia al incumplimiento sistemático del plazo establecido en el artículo 6.1 de la Directiva 32 de la UE para registrar la solicitud de protección internacional. En regla, deberían ser tres días hábiles, si es ante autoridad competente, y un máximo de seis días hábiles, si no ostenta la competencia. A este propósito, hay que mencionar que todos estos problemas reportados tienen impactos graves. La

[75] Tribunal Supremo. (2004). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª. Sentencia de 23 de junio de 2004. Recurso nº 3411/2000.Consideremos una sección relevante de la sentencia: "La presentación de la solicitud de asilo cuando ya ha transcurrido más de un mes de estancia ilegal, no permite presumir que son manifiestamente falsos, o que son inverosímiles, los hechos, datos o alegaciones en que se basa la solicitud. Lo que la Administración puede presumir es que no hay necesidad de protección; y lo que debe analizar es si esos hechos, datos o alegaciones tienen, o no, entidad y seriedad bastante como para desvirtuar esa presunción. Por fin y al hilo de lo que acabamos de apuntar, resta decir que la presunción que establece ese artículo 7.2 no es más que una presunción iuris tantum que, como tal, admite prueba en contrario (sentencias de este Tribunal Supremo de fechas 13 y 19 de mayo y 2 de junio de 2004, dictadas, respectivamente, en los recursos de casación números 2582, 642 y 1189 de 2000); y que las matizaciones que por vía de ese precepto hay que introducir a aquellas conclusiones que con el carácter de regla general establecimos en el fundamento de derecho segundo de esta sentencia no son más que las siguientes: a) la presunción no entra en juego cuando lo que ya obra en el expediente administrativo hace que el temor de persecución deba tenerse por fundado, pues en este caso la presunción ya ha de tenerse por desvirtuada; b) entra en juego, pues, cuando a la vista de dicho expediente y, por ende, de lo expuesto por el solicitante moroso, haya dudas razonables sobre lo fundado del temor de ser perseguido; y c) en este caso, y a diferencia de lo que es regla general, traslada al solicitante la carga de destruir la presunción, bien justificando el retraso en su solicitud, bien despejando las dudas sobre lo fundado del temor de persecución que dice experimentar."

[76] Defensor del Pueblo (2021a). *Informe anual 2020*. p. 266.

situación de "limbo jurídico" afecta directamente la garantía de derechos de aquellos que ni siquiera han sido considerados "solicitantes de protección internacional", ya que, antes de la entrevista, carecen de garantías y no pueden acceder a beneficios gubernamentales, como por ejemplo, el derecho a una acogida en un centro, *verbi gratia*, aumentando significativamente su vulnerabilidad.

Cuando sea posible realizar la cita, en ella se formalizará la solicitud a través de una entrevista personal con las autoridades. Por razones de confidencialidad, esta se lleva a cabo de manera individual, en caso contrario, si fuera imprescindible, podrá invitarse a otros miembros de la familia, según el artículo 17.4 de la Ley 12/2009. Será en este momento cuando se declararán los motivos de la solicitud de asilo, por lo que se considera un paso importante en el desarrollo del procedimiento. Los entrevistadores deben ser responsables de generar un ambiente de confianza y seguridad, adoptando una actitud profesional y mostrando empatía[77]. Es determinante que se realice una formación específica para trabajar con solicitantes de protección internacional, formulando las preguntas adecuadas e intentando recopilar toda la información relevante. Notablemente, en los casos de solicitudes de protección internacional por orientación sexual o por cuestiones de género, es esencial la capacitación de los entrevistadores, dada la dificultad para evaluarlas, según enfatiza el Defensor del Pueblo[78]. En este marco, el funcionario competente debe adaptar y explicar la información según la capacidad y nivel educativo del solicitante, para evitar que recibir demasiados datos resulte excesivo y abrumador. Es fundamental que el solicitante sea bien instruido por las autoridades porque el grado de credibilidad de la historia depende en gran medida de la información y conocimiento que se tenga sobre el procedimiento de asilo, así como de la capacidad de expresión del peticionario. Además, la persona debe ser informada, en un idioma que pueda comprender, sobre el procedimiento a seguir, los derechos y obligaciones durante la tramitación de la solicitud, la posibilidad de contactar con el ACNUR y organizaciones no gubernamentales legalmente reconocidas, las posibles consecuencias ante el incumplimiento de sus obligaciones y los derechos y beneficios sociales que ahora posee como solicitante de protección internacional, en virtud del artículo 17.3 de la Ley 12/2009.

Para la tramitación del procedimiento se podrá requerir la intervención de un intérprete, si el solicitante lo considera necesario, según la previsión del artículo 16.2 de la Ley 12/2009.

[77] European Asylum Support Office. (2014). *Guía práctica de la EASO: Entrevista personal*. p. 7.
[78] Defensor del Pueblo. (2016). *Op. cit*., p. 81.

Aunque no existe una referencia normativa que exija la formación profesional de estos intérpretes, su presencia resulta fundamental, dado que no solo facilita una comunicación efectiva entre el solicitante y el Estado, sino que también influye en el éxito futuro del proceso. Sobre este tema, el ACNUR[79] considera que el intérprete debe estar "debidamente cualificado" y contar con sensibilidad cultural, religiosa y de género, puesto que, por razones obvias, no cualquiera estará capacitado para desempeñar esta función, aunque hable el mismo idioma.

La concesión o denegación de la solicitud de asilo depende de elementos como la coherencia y congruencia del informe presentado, ya que, en general, es difícil acceder a otro tipo de pruebas (materiales o documentales). A partir de esta visión, no se puede exigir un nivel probatorio que haga imposible la concesión de la protección internacional. Es un principio general del Derecho que la carga de la prueba recae en el solicitante, pero en la PI, el deber de determinar y evaluar los hechos relevantes, recae tanto en el solicitante como en el examinador (instrucción colaborativa). En este sentido, en 2014, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea[80], resolvió que es responsabilidad de las autoridades competentes ajustar sus métodos de evaluación de las declaraciones y las pruebas, sean documentales o de otro tipo, de acuerdo con las características específicas de cada tipo de solicitud de asilo. En el ámbito interno, el Tribunal Supremo[81] determinó, en 2011, que en este tipo de procesos no hace falta la existencia de prueba plena, sino elementos probatorios que sustenten la tesis alegada por quien solicita la protección internacional. Aquí hay una atenuación de la carga de la prueba, pero no una exoneración total de la misma.

Tras presentar la solicitud, la persona tiene el derecho a ser documentada como solicitante de protección internacional. Una vez finalizada la entrevista, se entregará el Resguardo de Presentación, conocido coloquialmente como "tarjeta blanca", que incluirá un Número de Identificación de Extranjero (NIE). Este resguardo podrá dejar de tener validez en el plazo de un mes desde su expedición, y ello se producirá en el caso de que no se admita a trámite la solicitud. Transcurridos seis meses de la entrevista, sin que se haya decidido la petición, el solicitante obtendrá una autorización automática para trabajar, tal como consta en el documento. Pasados los nueve meses, el solicitante deberá renovar su acreditación, la cual

[79] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2019). *Op. cit*., p. 43.
[80] Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2014). Sentencia de 2 de diciembre de 2014, en el asunto C-148/13.
[81] Tribunal Supremo. (2011). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. Sentencia de 8 de julio de 2011. Recurso nº 1587/2010.

consistirá en el documento acreditativo de la condición de solicitante en tramitación de protección internacional, conocido como "tarjeta roja".

La OAR dispone de un plazo de un mes para recibir la solicitud en curso o no, tal como establece el artículo 20.2 de la Ley 12/2009. En la práctica, el proceso de admisión se está realizando de forma automática para las solicitudes realizadas en el territorio, a diferencia de las solicitudes que se realizan en la frontera. No obstante, el Ministro del Interior podrá, a propuesta de la OAR y mediante resolución motivada, denegar la admisión de las solicitudes cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

I. Falta de competencia para el examen. Cuando no corresponda a España su examen con arreglo al Reglamento (CE) 343/2003, del Consejo, de 18 de febrero o cuando no corresponda a España su examen de conformidad con los Convenios Internacionales en que sea Parte.
II. Ausencia de condiciones presentadas por el solicitante. Cuando, de conformidad con lo establecido en el artículo 25.2.b) y en el artículo 26 de la Directiva 2005/85/CE del Consejo, la persona solicitante se halle reconocida como refugiada y tenga derecho a residir o a obtener protección internacional efectiva en un tercer Estado. Cuando la persona solicitante proceda de un tercer país seguro, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Directiva 2005/85/CE del Consejo. Cuando la persona solicitante hubiese reiterado una solicitud ya denegada en España o presentado una nueva solicitud con otros datos personales, siempre que no se planteen nuevas circunstancias relevantes. Cuando la persona solicitante sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea.

La expiración del plazo de un mes con silencio administrativo determinará la tramitación automática de la solicitud. En el caso de ser admitida a trámite (por resolución o silencio administrativo), se dará inicio al procedimiento correspondiente por parte del Ministerio del Interior, al que se incorporarán las diligencias de instrucción del expediente, como se indica en el artículo 24 de la Ley 12/2009. El procedimiento podrá seguir la vía ordinaria o de urgencia. La principal diferencia entre ambos es el plazo máximo de tramitación, en cuanto que el primero debe tener una duración máxima de seis meses y el segundo de tres.

El interesado podrá presentar en cualquier momento la documentación adicional que considere oportuna, así como realizar las alegaciones que estime necesarias. Se incorporarán al expediente, en su caso, los informes del ACNUR y de asociaciones legalmente

reconocidas, mientras que el trabajo conjunto entre los solicitantes y sus abogados garantiza que el caso esté plenamente fundamentado para su evaluación. La Ley 12/2009, en su artículo 24.1, establece la posibilidad de realizar más de una entrevista, en caso de que sea necesario aclarar algunas cuestiones con el solicitante. En algunos casos, ciertas declaraciones pueden carecer de fundamento, a pesar de los esfuerzos del solicitante, lo que hace necesario concederle el beneficio de la duda. En este contexto, la credibilidad, entendida como la posibilidad de que el relato sea creíble, es un factor importante en la valoración de las solicitudes de PI. Algunos criterios para la valoración de la credibilidad son la coherencia del discurso, la verosimilitud, las contradicciones, la pruebas de persecución y la información del país de origen[82]. A su vez, los elementos de credibilidad pueden clasificarse como positivos o negativos, estando en interdependencia. Otra posible clasificación de la credibilidad se basa en la evaluación de los indicadores como internos al propio discurso o externos, siendo estos últimos fuentes objetivas e independientes, como la información del país de origen (COI). El COI se emplea para investigar la situación sociopolítica en los países de origen de los solicitantes de protección internacional y, de ser necesario, en los países de tránsito. La información reportada debe estar respaldada por fuentes independientes y confiables, tales como organizaciones de derechos humanos o medios de comunicación reconocidos.

Una vez concluida la investigación, luego de todas las consideraciones, los expedientes serán elevados a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, la cual formulará una propuesta al Ministro del Interior, quien será competente para dictar la resolución. Una resolución favorable de protección internacional puede implicar dos posibles concesiones: el reconocimiento como refugiado o la concesión de la protección subsidiaria. No obstante, aunque exista una decisión desfavorable a la concesión de la PI, las autoridades podrán autorizar la estancia del solicitante por razones humanitarias distintas a las contenidas en el estatuto de protección subsidiaria (artículo 46.3 de la Ley 12/2009). Quedarse por razones humanitarias es una decisión negativa para PI, pero no deja al solicitante desamparado legalmente, aunque es una solución más precaria en términos legales.

En el Derecho Comunitario, los Estados miembros procurarán que el procedimiento de examen finalice en un plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud, permitiendo una extensión de hasta nueve meses en situaciones excepcionales (artículo 31 de la Directiva de la UE 2013/32). Dentro de la legislación nacional, también se contempla el plazo de seis

[82] Accem. (2019). *Condiciones sociales y jurídicas de las personas solicitantes de protección internacional y LGTBI en España.* p. 20.

meses como regla para la finalización del procedimiento. Primeramente, a través del artículo 19.7 de la Ley 12/2009, que establece que, en caso de que la tramitación de una solicitud supere el plazo de seis meses, se informará al interesado del motivo de la demora. En segundo lugar, a través del artículo 24.3, que establece que la solicitud podrá entenderse desestimada transcurridos seis meses desde su presentación, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente y de lo dispuesto en el artículo 19.7. Ante los desafíos en la tramitación de los pedidos de asilo y un sistema de procesamiento sobrecargado, el plazo ideal de seis meses rara vez se cumple. Los solicitantes son plenamente conscientes de esta situación y, por ello, gestionan este tiempo de manera estratégica. Una de las prácticas comunes es iniciar una actividad laboral, la cual se permite después de transcurridos seis meses, con el objetivo de, en caso de una decisión negativa, poder presentar una solicitud de arraigo. En efecto, en 2021, España fue el tercer país con más retrasos en Europa en este ámbito, después de Alemania y Francia, con un atasco de 17,4 meses. A finales de 2021, la OAR acumulaba 104.025 expedientes abiertos[83].

A partir del reconocimiento como refugiado, la legislación prevé una serie de efectos en el artículo 36 de la Ley 12/2009. En ese sentido, el Tribunal Supremo[84], en 2015, afirmó que el derecho de asilo tiene prioridad sobre cualquier orden de extradición emitida, y que no puede ser pospuesto ni condicionado a la adopción previa de una decisión favorable a la extradición. En otro orden de ideas, si la resolución es denegatoria de protección internacional, será determinada la devolución, la expulsión, el retorno o la salida obligatoria del territorio español, en los términos del artículo 37 de la Ley 12/2009. Se podrá renunciar a la salida del territorio cuando el interesado reúna los requisitos para permanecer legalmente en situación de estancia o residencia o esté autorizado a residir por razones humanitarias. Igualmente es posible apelar la decisión denegatoria por la vía administrativa (recurso de reposición) o por la vía judicial (recurso contencioso administrativo).

3.2- Solicitudes presentadas en puestos fronterizos y CIES

La Ley 12/2009 regula, en los artículos 21 y 22, la presentación de solicitud de asilo en puesto fronterizo por parte de una persona que no reúna los requisitos necesarios para entrar en territorio español. A este respecto, la norma equipara el escenario de solicitud en puestos

[83] HERNÁNDEZ, M., SÁNCHEZ, S. (2022). Refugio en España, un país que tarda 17 meses en responder a una petición de asilo, *RTVE*, 2 de junio de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bn82.
Eurostat. (2022). *Annual asylum statistics*. Recuperado de: https://shre.ink/bn8a.
[84] Tribunal Supremo. (2015). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª . Sentencia de 23 de febrero de 2015. Recurso nº 2944/2014.

fronterizos al caso de los solicitantes de asilo que se encuentran internados en un Centro de Internamiento de Extranjeros (CIES) en su artículo 25.

Como ya se ha comentado, la Ley 9/1994, que modificó la Ley 5/1984, introdujo el procedimiento fronterizo acelerado, que exigía la retención de los solicitantes de los puestos fronterizos en instalaciones autorizadas hasta la decisión de las autoridades. En este momento, se impuso una restricción de la libertad de quien reclama el asilo en zonas de frontera, con una visible disminución de garantías en relación con el procedimiento territorial. Esa característica regresiva, lamentablemente, se ha mantenido en la actual Ley de Asilo. Aunque este tipo de trámite no es nuevo en el sistema de protección internacional, la Ley 12/2009 introdujo una gran novedad: el Ministerio del Interior ahora puede denegar la tramitación de la solicitud realizada en frontera, en un plazo máximo de cuatro días. Como bien señala Ferrero[85], otro aspecto importante de la legislación es que, aunque se requiere la notificación al ACNUR de la solicitud, su recomendación no tiene carácter vinculante para las autoridades, las cuales pueden proceder con la expulsión de los solicitantes, a diferencia de lo establecido en la legislación anterior.

En el caso de los CIES, las personas en situación irregular, al ser ingresados en los centros, tendrán derecho a información sobre la posibilidad de pedir el asilo. Ahora bien, aunque esté prevista la posibilidad en la legislación, los solicitantes tienen sus pedidos desacreditados sistemáticamente en la práctica, bajo la sospecha de estrategia procesal para retrasar la ejecución del orden de expulsión. La solicitud, en tales circunstancias, es deducida como fraudulenta y dotada de abuso de derecho. Efectivamente, habrá casos en los que se detectará un comportamiento fraudulento por parte del solicitante, pero esa posibilidad no es exclusiva del procedimiento en cuestión, en tanto que esta vía no es menos legítima que las otras. El Servicio Jesuita a Migrantes[86] denunció un caso muy grave en el que un policía denegó la oportunidad de pedir asilo a un interno, resolviendo el caso en la propia solicitud. Desde luego, este acto es nulo, ya que la autoridad policial no es competente para instruir los pedidos de protección internacional, lo que contraviene los procedimientos legales establecidos.

Por todas las cuestiones expuestas, es apenas coherente que la asistencia letrada en este tipo de trámites fronterizos y dentro de los CIES sea preceptiva, según los dictámenes del artículo

[85] VALLES FERRERO, M. (2016). ¿Vallas al asilo? Apuntes sobre el sistema de protección internacional en España, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. pp. 226-245.
[86] Servicio Jesuita a Migrantes (2019). *Informe CIE 2019. Diez años mirando hacia otro lado*. p. 35.

16.2 de la Ley 12/2009. El letrado tiene una gran responsabilidad y debe actuar de forma activa, bajo pena de pasar desapercibidas las posibles vulnerabilidades de sus representados. La persona encargada de la asistencia letrada deberá estar pendiente de la notificación de inadmisión o denegación que recibirá el peticionario, pese a que esta se haga al interesado. Asimismo, es importante destacar que la asistencia jurídica abarca desde la formalización de la solicitud hasta la completa tramitación del procedimiento[87].

Asimismo, durante la fase de admisión del proceso en frontera, no es aceptable pretender realizar un estudio detallado del informe del peticionario, dado que el examen pertenece a la fase de instrucción. Aquí, mientras el solicitante haya proporcionado una versión de persecución acompañada de datos y elementos documentales suficientes para permitir su investigación, no se configura caso para una denegación inicial. Esa ha sido la posición del Tribunal Supremo[88], al afirmar que, en este tipo de procedimiento, la falta de verosimilitud, coherencia o fundamento debe ser evidente o manifiesta desde un primer análisis. El rechazo de una solicitud de asilo no puede basarse únicamente en la falta de prueba indiciaria suficiente, dado que la evaluación de su soporte probatorio y el análisis detallado del relato superan la función limitada de este trámite.

En el procedimiento fronterizo, la resolución deberá notificarse en un plazo máximo de cuatro días con posibilidad de prórroga de hasta diez días por resolución del Ministro del Interior, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 12/2009. Se observa que, a diferencia del procedimiento que tiene lugar en territorio español, este plazo es considerablemente breve y se cuenta en días, pudiendo ser prorrogado únicamente mediante decisión del Ministro del Interior, debido a la restricción de libertad que afecta a quien solicita protección internacional en estas condiciones. Además, la Ley de Asilo establece razones adicionales para la denegación[89] del pedido realizado en frontera que no están previstas en la solicitud en territorio nacional, las cuales deben ser interpretadas de manera restrictiva y cautelosa. Si la

[87] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Fundación Abogacía Española. (2017). *La protección internacional de los solicitantes de asilo. Guía práctica para la aplicación de la ley*. p. 33.
[88] Tribunal Supremo. (2013). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. Sentencia de 24 de junio de 2013. Recurso nº 3434/2012.
[89] El pedido presentado en un puesto fronterizo/CIE podrá ser denegado en las siguientes circunstancias del artículo 21.2: cuando las cuestiones planteadas no estén relacionadas con las condiciones para el reconocimiento de la protección internacional; cuando el solicitante provenga de un país de origen considerado seguro y del que tenga la nacionalidad, o si es apátrida, en el que haya tenido su residencia habitual; cuando el solicitante incurra en alguno de los supuestos de exclusión o denegación previstos en la Ley 12/2009; cuando las alegaciones sean inconsistentes, contradictorias e inverosímiles, insuficientes o contradigan información sobre su país de origen, o de residencia habitual, en el caso de personas apátridas.

solicitud es denegada, el solicitante deberá retornar a su país de origen, pero tendrá la posibilidad de solicitar un reexamen en un plazo de dos días a partir de la notificación.

En este sentido, el reexamen es una facultad otorgada al solicitante en casos de inadmisión a trámite o de denegación de protección en un puesto fronterizo. El reexamen no es un recurso, sino, de acuerdo con Martín[90], un procedimiento especial y una excepción a la regla general de ejecutividad de los actos, que suspende de manera temporal la continuación de recursos administrativos o contencioso-administrativos. Durante la tramitación del reexamen la persona permanecerá confinada en las dependencias habilitadas a tal efecto, a tenor del artículo 22 de la Ley 12/2009. La resolución de esta petición deberá ser comunicada dentro de los dos días siguientes a su presentación y contra esa decisión es posible recurrir a través de la vía administrativa o contenciosa administrativa.

Por último, es importante subrayar el caso especial de Ceuta y Melilla y las solicitudes realizadas en sus fronteras. En septiembre de 2014, se formalizó la primera solicitud de asilo en Melilla, dos décadas después de la implementación de este tipo de procedimiento, introducido por la Ley 9/1994. En noviembre del 2014, el Ministerio del Interior[91] anunció mediante una nota de prensa la creación de oficinas de asilo y protección internacional en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla, destacando una "mejora de derechos y garantías" para los solicitantes. En la práctica, las oficinas de asilo en Ceuta y Melilla no son realmente accesibles, una situación en la que no solo España tiene responsabilidad, sino también la parte marroquí, que juega un papel importante en dificultar este acceso.

En 2015, un informe de la Amnistía Internacional indicó que las autoridades marroquíes no permitían el acceso a la parte española de la zona fronteriza y la gente se veía obligada a saltar las vallas que rodeaban los enclaves[92]. Informaciones más actuales confirman que esa realidad no ha cambiado en los últimos años. En junio de 2022, un incidente destacó por su gravedad, en el cual por lo menos 23 personas murieron y 76 más resultaron heridas al intentar saltar la alambrada que delimita el enclave español en Melilla. Según lo informado por la ONU, estos individuos fueron golpeados con porras, además de recibir patadas, empujones y ser atacados con piedras por funcionarios marroquíes mientras intentaban

[90] ORTEGA MARTÍN, E. (2010). *Op. cit*., p. 821.
[91] El Ministerio del Interior creará talleres de asilo y protección internacional en las zonas fronterizas de Ceuta y Melilla. *La Moncloa*, 5 de noviembre de 2014. Recuperado de: https://shre.ink/bn8D.
[92] Amnistía Internacional. (2015). *Miedo y Vallas: los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas*. pp. 28-29.

escalar la valla de alambre de púas, cuya altura oscila entre seis y diez metros[93]. A su vez, el Ministerio del Interior de España[94] afirmó que no hubo ningún muerto en suelo español en la tragedia de Melilla. A tenor del comunicado emitido por el órgano, la intervención de la Guardia Civil fue completamente proporcional, profesional y conforme a la ley.

En esta tesitura, y conforme expone con precisión Barbero[95], resulta fundamental destacar que el concepto de solicitud de asilo en frontera en España es difuso y su aplicación depende del tipo de frontera de que se trate, lo que influye directamente en las dinámicas de protección, que varían según la vía de llegada. Quienes ingresan a través de la Frontera Sur enfrentan condiciones más extremas para acceder al sistema de asilo, mientras que aquellos que arriban en avión a aeropuertos internacionales formalizan su solicitud una vez dentro del territorio, permaneciendo en mejores circunstancias en las salas de espera. Esta situación no es razonable, en la medida en que el derecho de las personas a acceder al proceso de asilo debe garantizarse en la práctica, sin que exista diferencia en el nivel de garantía de derechos, independientemente de la modalidad jurídica utilizada o del lugar de llegada en la frontera.

No resulta adecuado que la ley contemple un procedimiento para que se pueda solicitar el asilo y que, en la práctica, se establezca un trato diferenciado, como si quienes las presentaran en frontera fueran menos merecedores de un tratamiento acorde con los estándares de protección internacional. Considerando que el procedimiento fronterizo es más ágil y, por naturaleza, conlleva menos garantías, es fundamental redoblar los esfuerzos en la formación específica de las autoridades fronterizas y de los agentes policiales que atienden los solicitantes que llegan a la Frontera Sur, en situaciones de extrema vulnerabilidad. Dado que en el momento de la solicitud aún no se ha determinado si una persona ostenta la condición de refugiado, no deben imponerse obstáculos al ejercicio de este derecho, ya que ello podría vulnerar el principio fundamental de no devolución.

[93] Marruecos y España deben investigar la muerte de los migrantes que intentaban cruzar a Melilla. *Organización de las Naciones Unidas*, 28 de junio de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bn8I.
[94] GARCÍA DE BLAS, E. (2022). Interior insiste en que no hubo ningún muerto en suelo español en la tragedia de Melilla. El PP reclama a Sánchez que cese a Marlaska después de que la información de EL PAÍS desvelara que al menos hubo un fallecido en España. *El País*, 29 de noviembre de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bn8s.
[95] BARBERO, I. (2021). El asilo confinado: acceso a la protección internacional y la acogida en la era COVID-19. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 129. pp. 179-202.

3.3- La instancia recursiva

La oportunidad de interponer recurso jurisdiccional contra las resoluciones administrativas que se dicten en el procedimiento de asilo deriva de la plenitud del derecho a la tutela judicial efectiva, dispuesta en el artículo 24 de la Constitución española, y del mandato de control plenario del artículo 106 del texto constitucional, tal como indica Martín[96]. A propósito, el derecho a la tutela judicial efectiva es un principio de derecho fundamental previsto en la Directiva 2013/32/UE del Parlamento y del Consejo de junio 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de protección internacional (refundición). A su vez, el derecho a un recurso efectivo está contemplado en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH), firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

Para que se pueda hablar con más detalles sobre el tema del recurso, hay que hacer un recordatorio del itinerario del procedimiento de PI. Al inicio de todo, el solicitante presenta su petición que debe ser admitida a trámite para luego pasar a la fase de elegibilidad, donde se decidirá si procede o no el reconocimiento de la condición de refugiado. Dependiendo de cuándo la Administración deniegue la solicitud de asilo, podemos estar ante una resolución de inadmisión o denegación. Si es en el plazo de admisión al procedimiento, estamos hablando de inadmisibilidad. Si la decisión tiene lugar después de la fase de elegibilidad, es una denegación. Al recibir la notificación de rechazo a su solicitud, el solicitante tiene dos opciones para cambiar la decisión tomada por la Administración: interponer un Recurso Potestativo de Reposición, en el plazo de un mes desde la notificación de la resolución, o interponer un Recurso Contencioso-Administrativo, en un plazo de dos meses desde la notificación de la resolución. Ahora bien, analicemos lo siguiente:

I. El Recurso Potestativo de Reposición permite solicitar al mismo órgano administrativo que dictó una resolución que cambie el sentido de la misma antes de impugnarla en vía judicial. Se presenta ante quien ha dictado la resolución y no es necesaria la asistencia de letrado para presentarlo. Debe resolverse en el período de un mes, transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso.
II. El Recurso Contencioso Administrativo es un recurso judicial que se puede presentar contra la inadmisión a trámite y contra la denegación del asilo. En esta ocasión, existe

[96] ORTEGA MARTÍN, E. (2010). *Op. cit*., p. 832.

la necesidad de presencia del letrado en el proceso. En caso de que no haya medios económicos para pagar la asistencia letrada, se puede solicitar el beneficio de la Justicia Gratuita o recurrir a los servicios de alguna ONG.

Con relación a los recursos que se tramitan en la esfera judicial, estos se procesarán mediante el procedimiento ordinario, salvo los que no sean admitidos a trámite, que se revisarán por una vía abreviada. Asimismo, el órgano competente para conocer del Recurso Contencioso Administrativo varía según se trate de un caso de inadmisión a trámite o de denegación de asilo:

I. Inadmisión: La decisión es recurrible ante el Juzgado Central (artículo 78 de la Ley 29/1998). Si la decisión recurrida es confirmada, ésta será recurrible ante la Audiencia Nacional (artículo 81 y ss. de la Ley 29/1998).
II. Denegación: Cuando la decisión sobre una solicitud de protección internacional es denegada, ésta puede ser recurrida directamente ante la Audiencia Nacional (artículo 43 y ss. de la Ley 29/1998).

España, junto a Hungría, son los dos únicos países de la Unión Europea que no tienen previsión del efecto suspensivo automático tras la interposición del recurso ante la denegación de protección internacional. Tal omisión genera una inseguridad jurídica en virtud de una irregularidad sobrevenida que, por cierto, no debería de ocurrir puesto que la resolución de la Oficina de Asilo y Refugio no puede entenderse como definitiva en los términos del artículo 2 de la Directiva 32/2013[97]. En vista de ello, lo más adecuado sería mantener el estatus de solicitante hasta la determinación del recurso, el cual debería tener un efecto suspensivo automático para garantizar la eficacia de los derechos derivados de la protección internacional. En efecto, el Defensor del Pueblo[98] destacó la necesidad de garantizar el efecto suspensivo automático de los recursos, ya sea en vía administrativa o judicial, explicando que la denegación de la solicitud de protección internacional conlleva, entre otras consecuencias, la baja automática de la persona del sistema de Seguridad Social, lo que implica la pérdida del derecho a trabajar en el país.

[97] Universidad de Salamanca. (2021). *Clínica Jurídica de Acción Social. Línea de Migrantes y Derechos: Informe sobre los efectos suspensivos en los recursos presentados por solicitantes de protección internacional*. p. 23-33.
[98] Defensor del Pueblo. (2022, *online)*. Queja número: 21011018. Fecha: 23/03/2022. Recuperado de: https://shre.ink/bnMJ.

Como señala Solanes[99], la exigencia del recurso con efecto suspensivo es un asunto recurrente en las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este sentido, España fue condenada en la Demanda nº 6528/11 (Asunto AC y otros c. España)[100], por violación del artículo 13 (derecho a un recurso efectivo) del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales combinado con los artículos 2 (protección del derecho a la vida) y 3 (no sometimento a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes). En esa ocasión, el Tribunal en cuestión reconoció que la efectividad del recurso implica exigencias en términos de calidad, rapidez y efecto suspensivo, teniendo especialmente en cuenta la importancia que el TEDH otorga al artículo 3 y la naturaleza irreversible del daño que podría ser causado en caso de consumación del riesgo de tortura o malos tratos.

Ante la inexistencia del efecto suspensivo automático en los recursos, dentro del marco jurídico español, lo que establece el artículo 29.2 de la Ley 12/2009 es la facultad de interponer medidas en ámbito cautelar, haciendo referencia a las medidas cautelarísimas del artículo 135 de la Ley 29/1998, de 13 de julio (Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)[101]. Desde luego, la cautelar será adoptada i*n audita parte* y, a la luz de la remisión realizada, se entiende que su resolución se llevará a cabo en dos días y contra esta decisión no se procederá recurso alguno. Con respecto a la competencia para solicitar las medidas cautelares, existen dos posibilidades: en caso de inadmisión, se tramitarán ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo; en caso de denegación, se tramitarán ante la Audiencia Nacional.

Dicho esto, según la interpretación europea, esas disposiciones resultan insuficientes para que los recursos sean considerados efectivos. En un sistema donde la suspensión se concede de manera individualizada a cada solicitud, existe el riesgo de que se deniegue de forma errónea. Internamente, el Tribunal Supremo[102] reconoció, en 2022, el derecho de los solicitantes de protección internacional a permanecer en España y disfrutar de todos los derechos inherentes a su condición mientras se procesan sus recursos. En este sentido, adquiere gran relevancia la

[99] SOLANES CORELLA, A. (2016a). *Op. cit*., p. 56.
[100] Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2014). Sentencia de 22 de abril de 2014, en el asunto AC y otros c. España (demanda nº 6528/11).
[101] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 29.2 de la Ley 12/2009: "Cuando se interponga un recurso contencioso-administrativo y se solicite la suspensión del acto recurrido, dicha solicitud tendrá la consideración de especial urgencia contemplada en el artículo 135 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa."
[102] Tribunal Supremo. (2022). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª. Sentencia de 29 de noviembre de 2022. Recurso nº 1314/2022.

cuestión de la suspensión del recurso, ya que permite al solicitante continuar beneficiándose de la protección hasta que se emita una decisión firme. En la decisión mencionada, el Tribunal español afirmó la necesidad de interpretar los artículos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en conformidad con la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, así como con la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 19 de junio de 2018 (Asunto C-181/16, Caso Gnandi).

Por fin, el artículo 29.3 de la Ley 12/2009 establece que, además de los recursos, toda persona a la que se le haya denegado su solicitud podrá pedir su revisión cuando existan nuevos elementos probatorios, tal como señala la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta previsión legal es muy favorable porque contempla la circunstancia en la que, después de una decisión negativa para la protección internacional, se presenten nuevos medios de prueba que no eran conocidos en el momento de la decisión original. Debido a la situación específica de quienes se encuentran huyendo de una persecución o enfrentando un riesgo real de sufrir daños graves, no siempre será fácil reunir todas las pruebas necesarias en el momento de la solicitud, ya sea por cuestiones personales, problemas con el gobierno de origen o con instituciones privadas, *inter alia*. En consecuencia, la disposición sobre la revisión, sin duda, aporta mayor justicia al procedimiento.

4- La realidad española frente al asilo: una mirada práctica

España juega un papel clave en el volumen de llegadas de personas en búsqueda de protección internacional dentro de la Unión Europea, por lo que es fundamental entender cómo se gestiona la institución jurídica del asilo en su territorio. Este análisis tiene como objetivo identificar problemas, evaluar la efectividad de las leyes y considerar posibles ajustes para garantizar derechos y justicia ante cambios sociales y económicos.

Como ya se señaló en secciones anteriores, existe una base normativa muy detallada en la que se debe actuar, y aunque es innegable la sólida estructura y el marco legal en términos de protección internacional en territorio español, su aplicación diaria puede ser diferente en la realidad. En este sentido, es imprescindible comprender el perfil de las personas reconocidas como refugiadas por el Estado español, así como el porcentaje de aquellos que reciben el reconocimiento a partir de su solicitud. Si el Ministro del Interior no reconoce la condición en un primer momento, también es crucial entender cómo el Poder Judicial interpreta los casos

de asilo, ya que la legislación por sí sola no cubre todos los detalles, especialmente considerando las circunstancias particulares de cada solicitante y la dinámica de las situaciones en los países de origen. A esta situación, se suma el hecho de que hay colectivos que reciben más atención que otros, a pesar de existir condiciones similares, como en el caso de una guerra en el país (se puede mencionar, por ejemplo, el caso de Siria y Ucrania).

A continuación, se procederá a analizar el panorama actual a partir de los datos obtenidos, así como un estudio jurisprudencial en el marco español y el caso de los refugiados ucranianos, con perspectivas de futuro y tendencias.

4.1- Visión panorámica desde los datos recogidos

Observando los datos emitidos por el gobierno y también por las organizaciones que trabajan con el tema, podemos mapear dónde se están presentando las solicitudes, cuál es el perfil de quién las presenta y cómo se están decidiendo los pedidos de protección internacional en España. La comprensión de este tema es de especial relevancia en el país, dado que la evolución de las cifras de solicitudes ha aumentado de manera destacada en la última década.

Según datos del Ministerio del Interior, en 2014, fueron presentadas 5.952 solicitudes y el número siguió subiendo en los años siguientes hasta alcanzar su punto máximo en 2019, con un total de 118.446 pedidos realizados. En 2020, al comienzo de la pandemia de COVID-19, el total de solicitudes se redujo a 88.826. En 2021, aún en plena pandemia, las cifras continuaron descendiendo hasta alcanzar un total de 65.482 solicitudes. En 2022, se registraron 119.240 solicitudes, lo que representó un aumento considerable. Durante el año 2023, se formalizaron 163.642 solicitudes, lo que evidenció otro aumento significativo. En cuanto al lugar de presentación de la solicitud, los datos indican que es en el territorio donde se refleja en mayor medida la búsqueda de protección internacional, representando en 2023 el 96,73% del total de pedidos[103]. Considerando que el procedimiento en la frontera es utilizado por personas que no cumplen los requisitos para ingresar de manera regular al territorio, este dato no resulta sorprendente. Aquí es importante resaltar que muchos individuos ni siquiera logran presentar su solicitud, por lo que esos números no reflejan necesariamente a aquellos que intentaron solicitar la protección internacional, pero no lo consiguieron debido a las circunstancias adversas.

[103] Ministerio del Interior. Oficina de Asilo y Refugio. (2024). *Asilo en cifras 2023*. p. 24.

En territorio, se destacan algunas regiones como las preferidas para realizar el pedido de protección internacional. Madrid, Málaga y Barcelona fueron las tres provincias que recibieron el mayor número de solicitantes de PI a nivel estatal en 2023, con la suma de las solicitudes presentadas en estas tres provincias constituyendo el 45,02% del total de pedidos[104]. Ese dato confirma la continuidad de una tradición que destaca a Madrid y Barcelona como lugares con un gran flujo de solicitudes, dado que son las ciudades que albergan los principales centros urbanos del país.

En cuanto al perfil de los solicitantes de protección internacional en España, los datos indican que hasta 2015 este perfil era principalmente africano. Sin embargo, en ese año y en el siguiente, coincidiendo con la crisis del Mediterráneo oriental, la mayoría de los solicitantes provenían del conflicto sirio o de Asia central, situación similar a la de otros países europeos. A partir de 2016, se comenzó a observar una tendencia distintiva del sistema de asilo español en comparación con otros sistemas nacionales de la UE, con una clara predominancia de solicitudes provenientes de países iberoamericanos hasta los días de hoy[105]. Esto se da, no sólo por las conexiones culturales que fueron creadas por la colonización, sino también porque los latinoamericanos solo necesitan pasaporte para llegar al espacio Schengen y no un visado específico, lo que les facilita el viaje si los comparamos a otros países que no tienen esta posibilidad.

En este marco, cabe destacar que las nacionalidades que más solicitan protección internacional no son necesariamente las que más la reciben. En efecto, las nacionalidades con mayor tasa de reconocimiento del año de 2021 eran de países como: Libia, con un 100% de las 34 solicitudes resueltas; Afganistán con un 99,73% de las 744 solicitudes resueltas; República Centroafricana con un 96,15% de las 26 solicitudes resueltas; Sudán con un 91,75% de las 194 solicitudes resueltas y Somalia con un 91,49% de las 47 solicitudes resueltas[106]. Colombia y Venezuela, países en destaque en la lista de pedidos, poseen una tasa baja de reconocimiento de protección internacional, respectivamente tuvieron 5,8% y 0,1% de las solicitudes de PI aceptadas en el año investigado. La explicación de este fenómeno será mejor abordada en el siguiente subapartado al realizar un análisis jurisprudencial en el contexto español, pero lo cierto es que, en general, las persecuciones y violencias sufridas en

[104] *Ibid*. p. 22.
[105] Subdirección General de Protección Internacional. Oficina de Asilo y Refugio. (2023). *Informe de actividad 2022*. pp. 13-14.
[106] Comisión Española de Ayuda Al Refugiado. (2022). *Informe 2022. Las personas refugiadas en España y Europa*. p. 75.

el ámbito latino tienden a ser consideradas de carácter "común", quedando fuera de la protección internacional.

Por otro lado, al analizar la tasa de protección, que incluye las razones humanitarias, se evidencia una notable diferencia entre nacionalidades, con un porcentaje significativamente más alto para los solicitantes venezolanos en comparación con los colombianos. En 2021, la tasa de protección alcanzó el 81,8% para los ciudadanos venezolanos, mientras que para los colombianos se situó en apenas el 5,8%[107]. Este tratamiento diferenciado puede ser explicado por el hecho de que las razones humanitarias establecidas para Colombia difieren de las concedidas a Venezuela, puesto que, en el caso venezolano, la protección otorgada responde a una recomendación del ACNUR emitida hace varios años. En cambio, las resoluciones por razones humanitarias en Colombia no se centran en la situación del país en general, sino en las circunstancias específicas de cada individuo[108].

Es importante resaltar que en 2021 se incrementaron las denegaciones dirigidas a personas provenientes de Venezuela, un aumento que encontró su causa en la aplicación del criterio de tercer país seguro a aquellos solicitantes que hayan residido previamente en algún país de América Latina, principalmente Colombia y Panamá[109]. Esa situación ocurre porque los refugiados no poseen un derecho absoluto a elegir el país en el que recibirán asilo, aunque sus intenciones deben ser consideradas. Desde esta perspectiva, pueden ser devueltos o trasladados a un Estado donde hayan obtenido, pudieran haber obtenido o, según un acuerdo formal, puedan recibir protección internacional. Ni la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni su Protocolo de 1967 prohíben estos procedimientos de retorno o traslado[110].

Desde luego, resulta imprescindible realizar algunas consideraciones sobre esta temática. Es ampliamente reconocido que, al huir, los solicitantes de protección internacional carecen de un conocimiento exhaustivo sobre estos aspectos procedimentales y, por lo tanto, no los incorporan en su proceso de toma de decisiones. En su lugar, suelen dirigirse al destino que

---

[107] Subdirección General de Protección Internacional. Oficina de Asilo y Refugio. (2022). *Informe de actividad 2021*. p. 21.

[108] GARCÍA, D. E., TASCA, E. (2021). Isabel y Modi: las dos caras de la concesión de asilo en España. Solo un 5% de los solicitantes reciben protección. Los colombianos acumulan el mayor número de denegaciones, mientras los malienses tienen la mayor tasa de respuestas positivas. *El País,* 19 de junio de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bn8T.

[109] Comisión Española de Ayuda Al Refugiado. (2022). *Op. cit*., p. 65.

[110] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2018a). *Consideraciones legales sobre el acceso a la protección y la relación entre las personas refugiadas y el tercer país en el contexto del retorno o traslado a terceros países seguros*. p. 1.

perciben como más seguro y accesible, lo que no garantiza, necesariamente, que recibirán una acogida adecuada. En este contexto, resulta fundamental analizar si en el primer país se respetan los estándares de trato a los que estas personas tienen derecho en virtud de su condición. Asimismo, en los casos de desplazamiento hacia un país fronterizo cercano, es esencial evaluar si estos individuos efectivamente encuentran condiciones de seguridad y si no existe la influencia del agente de persecución en la región. Otro aspecto relevante a considerar es la existencia de un vínculo o una relación significativa que justifique la solicitud en un determinado Estado, como ocurre en los casos de lazos familiares. En estos escenarios, debe prevalecer el reconocimiento de la agencia del individuo, valorando que los solicitantes, como individuos con identidad cultural, vínculos afectivos y aspiraciones propias, tienen el derecho de ejercer su autonomía y elegir un Estado específico en función de su interés legítimo.

En términos generales, se puede afirmar categóricamente que la desestimación del pedido de protección internacional es la regla, aunque los números hayan experimentado variaciones significativas en los últimos años. Según los datos publicados por la Subdirección General de Protección Internacional/Oficina de Asilo y Refugio, en 2019 la tasa de reconocimiento de los pedidos de protección internacional fue del 5,6%, en 2020 bajó al 4,6% y en 2021 subió al 10,2%. En 2022, representó el 15,6% de los pedidos, marcando una clara tendencia alcista. A su vez, la tasa de protección, que incluye la estancia por razones humanitarias, presentó números más significativos. En 2019, las razones humanitarias alcanzaron el 60,7% de tasas de reconocimiento, en 2020 fueron del 36,3%, en 2021 bajaron drásticamente al 18,1% y en 2022 subieron al 22,9%. Aún conforme a la Subdirección General de Protección Internacional/Oficina de Asilo y Refugio, a pesar de la baja concesión de protección internacional, la gran mayoría de los solicitantes no presenta apelaciones contra las decisiones. La litigiosidad durante el período 2014-2022 alcanzó un 9,5% en la vía administrativa y un 8,3% en la vía contencioso-administrativa, cifras que se consideran reducidas. Además, en lo que respecta a las resoluciones sobre los recursos presentados, se observa un bajo grado de reforma: el 92% de los recursos resueltos fueron desestimatorios en 2020, el 91,2% en 2021 y el 81,1% en 2022[111].

En este punto, cabe destacar dos aspectos fundamentales en relación con lo observado por la Subdirección General de Protección Internacional/Oficina de Asilo y Refugio en sus análisis.

[111] Subdirección General de Protección Internacional. Oficina de Asilo y Refugio. (2022). *Op. cit*., pp. 19-27.

En primer lugar, el hecho de que la litigiosidad en España sea baja no implica necesariamente la ausencia de insatisfacción por parte de los solicitantes ante el resultado de las actuaciones de la Administración Pública, ya que muchos de aquellos a quienes se les ha desestimado la solicitud buscan regularizar su situación por otras vías, conscientes de las dificultades para lograr el reconocimiento de su petición mediante un recurso. Además, resulta pertinente mencionar que tampoco es posible inferir que un elevado grado de conformidad signifique que la actuación de la OAR sea buena o mala; simplemente indica que quien analiza los recursos se encuentran alineados con las mismas ideas.

4.2- Un análisis jurisprudencial en el contexto español

En este apartado, hablaremos de las principales orientaciones encontradas dentro de las sentencias judiciales españolas en materia de asilo. Para ello, se llevó a cabo una investigación en el Centro de Documentación Judicial, precisamente de sentencias de la Audiencia Nacional, por ser referencia en la materia. Para el examen en cuestión fueron escogidas cuarenta y seis decisiones aleatorias dictadas por la Audiencia Nacional entre 2021 y 2022[112].

Al realizar el análisis, se descubrió que solamente dos de los fallos analizados otorgaron asilo en apelación a ciudadanos venezolanos, los otros fueron negativos. De entrada, se observa el extremadamente bajo nivel de reforma en las sentencias examinadas, lo cual coincide con las cifras analizadas previamente en el subapartado 4.1, que mostraban un índice de más del 90% de confirmación de las decisiones. Entre las sentencias examinadas, la mitad fueron denegatorias bajo la interpretación de que la persona que pedía protección había sido víctima de un delito común. Este tipo de decisión estuvo centrada en las solicitudes de ciudadanos latinoamericanos de Colombia, Perú, Honduras, Nicaragua y El Salvador. En virtud de ello, un tema importante a ser discutido es la diferencia entre lo que sería una delincuencia común y lo que sería una persecución digna de protección internacional, pues la primera carece de prestigio por parte de la institución de PI.

Aquí resulta esencial considerar las razones por las cuales los solicitantes latinoamericanos buscan protección en España, siendo en general los casos de amenazas de muerte, agresiones

[112] Sentencias analizadas: 2583/2021, 2875/2021, 2900/2021, 2914/2021, 2976/2021, 3088/2021, 4058/2021, 4908/2021, 4987/2021, 5337/2021, 5674/2021, 5753/2021, 5754/2021, 5755/2021, 5756/2021, 5791/2021, 5830/2021, 5834/2021, 5837/2021, 5848/2021, 5853/2021, 5857/2021, 82/2022, 283/2022, 724/2022, 1331/2022, 1674/2022, 1821/2022, 1886/2022, 2144/2022, 2166/2022, 2214/2022, 2219/2022, 2226/2022, 2236/2022, 2238/2022, 2244/2022, 2254/2022, 2256/2022, 2257/2022, 2267/2022, 2289/2022, 2296/2022, 2353/2022, 2354/2022, 2358/2022.

físicas, extorsión de cantidades mensuales para financiar actividades delictivas de una organización criminal, entre otros. El caso específico de las organizaciones criminales llama especialmente la atención, ya que estas controlan diversas áreas de la vida de sus víctimas, afectando directamente su rutina. En este marco, la Convención de 1951 menciona el término "determinado grupo social" al referirse a una clase general de víctimas que son alcanzadas por los agentes de persecución en referencia a alguna característica específica que poseen o se les atribuye. No estamos ante un término cerrado, es decir, nada impide la creación de una nueva interpretación que abarque las víctimas de las organizaciones criminales. ¿No sería ahora el momento de darnos cuenta de que uno de los grandes problemas de los países latinoamericanos es el poder y la influencia que tienen las organizaciones criminales en sus territorios? Estas estructuras ilegales no son entidades políticas reconocidas como tal, pero actúan como poder estatal en la práctica, a través de la instalación de un ordenamiento jurídico alternativo, pese a que sea ilegítimo. Efectivamente, el poder va mucho más allá de lo que se puede ver a través de una visión eurocéntrica.

En este contexto, resulta relevante destacar el análisis de Zizek[113] sobre la violencia, en el que aborda un triunvirato de sus distintas manifestaciones. En primer lugar, se presenta la violencia subjetiva, que es la más visible y en la que se puede identificar claramente al agente. Además, existen dos tipos objetivos de violencia visualizados por él: la violencia simbólica, que se manifiesta a través del lenguaje y sus diversas formas, y la violencia sistémica, que proviene de las consecuencias inherentes al funcionamiento regular de los sistemas económicos y políticos, siendo anónima. La violencia objetiva, en este sentido, es precisamente vista como inherente al estado normal de las cosas. Sobre esta cuestión, es interesante abordar el punto de si el Norte Global no considera que la violencia en América Latina es el estado natural de esta región, donde la delincuencia común es alta y no hay nada que hacer al respecto. Es decir, el triunvirato de las violencias se manifiesta de manera natural en esos espacios, sin que exista inconveniente alguno en dicha lógica, dado que constituye una consecuencia directa de sus acciones políticas y no proviene de un agente externo. Zizek también destaca que lo que se percibe como urgente y relevante desde una perspectiva humanitaria está, sin duda, mediado y sobredeterminado por consideraciones de índole política. Bajo este enfoque, se puede trazar un paralelo con la situación investigada, en la que no se considera que las acciones de las organizaciones criminales constituyan una amenaza

[113] ZIZEK, S. (2014). *Violência: seis reflexões laterais*. Traducción: Miguel Serras Pereira. São Paulo, Boitempo. pp. 17-18.

suficiente para recibir la protección internacional, ya que, en el contexto actual, la violencia vinculada al narcotráfico cumple una función dentro del sistema. Así, no existe urgencia ni relevancia, desde una perspectiva humanitaria, en reconocer que estos verdaderos "Estados paralelos" tienen el alcance real que manifiestan.

De Sousa Santos[114], sostiene que el pluralismo jurídico se da cuando coexisten múltiples ordenamientos jurídicos, oficiales o no, en un mismo espacio geopolítico. Asimismo, la relación entre el pluralismo jurídico y la criminalidad no es ajena. Conforme Barbato[115], es evidente la presencia de un pluralismo jurídico en el seno de las comunidades impactadas por el narcotráfico. La ley informal, que prevalece en muchos casos para cubrir los vacíos dejados por el Estado, comenzó en la década de 1970, pero en tiempos recientes ha adquirido dimensiones mucho más amplias. En la actualidad, existen realidades en las que no hay opción de no seguir las leyes dictadas por grupos criminales, bajo pena de muerte para quien no cumpla las reglas establecidas, incluyendo a sus familiares.

A pesar de ser un tema bastante explorado por la doctrina, la jurisprudencia no ha mantenido una postura crítica con la falta de protección ofrecida por las autoridades responsables, pese a admitir la existencia del crimen organizado. El entendimiento actual es que los Estados de origen, en general, ofrecen todo el apoyo que necesitan las víctimas, lo que imposibilita la concesión de protección internacional. En este sentido, en la sentencia SAN 2267/2022, el órgano jurisdiccional concluyó que la limitada eficacia de las autoridades en la lucha contra el crimen organizado no constituye, por sí misma, una actitud de promoción, tolerancia o pasividad, adhiriéndose así al criterio del Tribunal Supremo. Asimismo, la Audiencia Nacional justificó la desestimación de algunos pedidos con la argumentación de que las organizaciones criminales no tienen influencia en todo el país, lo que permitiría la posibilidad de huida interna. Como hemos analizado anteriormente, la huida interna no se menciona explícitamente entre los criterios fijados en el artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y no debe ser parte de la determinación integral de la condición de refugiado. Será pertinente en algunos casos específicos, pero no puede aplicarse como un criterio general sin razonamiento adecuado[116].

---

[114] DE SOUSA SANTOS, B. (1987). *Apuntes sobre la historia jurídico-social de Pasargada.* p. 1.

[115] BARBATO JR, R. (2013). Pluralismo jurídico e criminalidade brasileira. En: WOLKMER, A. C., QUINTANILHA, F .V. N. & LIXA, I. M, *Pluralismo jurídico. Os novos caminhos da contemporaneidade.* São Paulo, Saraiva. pp. 228-230.

[116] Para más información, ir al subapartado 2.1.1 - Dimensiones positivas, donde el tema ha sido tratado con mayor detalle.

En cuanto al resto de decisiones que no se refieren a "delitos comunes", se plantean otros puntos de debate, como la denegación por alegaciones imprecisas y genéricas, sin información individual que vincule al solicitante. La Audiencia Nacional frecuentemente considera que no existe verosimilitud en la narrativa del demandante, lo que impide conceder asilo sin un grado suficiente de credibilidad. Se observó que los casos de denegación de solicitantes asiáticos y africanos suelen estar relacionados con una supuesta "falta de credibilidad". Estas solicitudes, en su mayoría, estaban vinculadas a motivos religiosos o de orientación sexual.

En definitiva, la jurisprudencia española ha adoptado una interpretación sumamente restrictiva en cuanto a la concesión de protección internacional. Siguiendo el pensamiento de Ferrajoli[117], se entiende que no existe justificación para restringir la interpretación de los fundamentos en casos de violaciones graves de derechos. En esta perspectiva, compete a la Administración y al Poder Judicial realizar una mayor inmersión en los temas abordados y no eludir la responsabilidad que les ha sido encargada de hacer la justicia, que por supuesto, va más allá de la burocracia estatal. La responsabilidad en términos de Arendt[118] sigue aplicable a los tiempos actuales y la omisión de una actuación diferente puede resultar en una indiferencia moral ante el sufrimiento ajeno.

4.3- El caso de los desplazados ucranianos: perspectivas para el futuro y tendencias

En respuesta al inicio de la guerra de Rusia contra Ucrania en febrero de 2022, el Consejo Europeo adoptó la Decisión de ejecución 2022/382, de 4 de marzo de 2022. Esta resolución dió inicio a un sistema previamente regulado por la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

A raíz de esto, en España, las personas desplazadas desde Ucrania que cumplan los requisitos necesarios (Previstos en la Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, que amplía el ámbito de aplicación de la Decisión de Ejecución UE 2022/382)[119], deberán acudir personalmente a un

[117] FERRAJOLI, L. (2004). *Op. cit*., p. 58.
[118] ARENDT, H. (2007). *Responsabilidad y juicio*. Traducción: Miguel Candel y Fina Birulés. Barcelona, Paidós. p. 163.
[119] Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal. Orden PCM/170/2022, de 9 de

Centro de Recepción, Atención y Derivación (CREADE)[120] o a una Comisaría de Policía para realizar su solicitud de protección temporal y, en ese momento, se presentará la documentación acreditativa. En seguida, en un plazo máximo de 24 horas será resuelta la solicitud por el Ministro del Interior, a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio. En caso de que se deniegue la tutela temporal, habrá posibilidad de recurso. Al igual que con la solicitud de protección internacional, se puede interponer un Recurso de Reposición o un Recurso Contencioso-Administrativo.

La protección temporal no es equivalente a la protección internacional y los Estados podrán disponer sobre la no acumulatividad de las protecciones cuando se esté estudiando la solicitud de asilo (artículo 19 de la Directiva del Consejo 2001/55/CE). De hecho, España se ha decidido por la no acumulatividad en el artículo 22 del Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. La no acumulatividad, no obstante, no significa que la persona bajo el beneficio de la protección temporal no pueda solicitar la protección internacional en España, en la medida en que es permitido buscar el cauce ordinario a cualquier momento (según determina el artículo 17 de la Directiva del Consejo 2001/55/CE y el artículo 22 del Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre). Dirigir a los desplazados de Ucrania hacia la protección temporal evitó la sobrecarga del sistema de asilo, lo que ha permitido gestionar mejor la magnitud del acontecimiento. El sistema de asilo tradicional, en correspondencia con Ruiz[121], es una herramienta con poca *vis* expansiva, demasiado rígida en muchos aspectos. Una de las razones para la creación de una nueva figura jurídica es concebir un sistema más dinámico y flexible, diferente del régimen tradicional, siendo la protección temporal un instrumento más adecuado para casos de desplazamientos temporales y masivos de población, con una lógica distinta al método tradicional de protección internacional.

Al obtener la protección temporal, se concede una autorización de residencia y trabajo válida por un año, prorrogable por otro, y en casos excepcionales, el régimen puede extenderse por

---

marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España. Ver también: Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania.

[120] En el momento de redactar esta investigación estaban ubicados en cuatro ciudades: Madrid, Barcelona, Alicante y Málaga.

[121] DURÁN RUIZ, F. J. (2022). La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 73. pp. 951-993.

un año adicional. La primera prórroga se concede automáticamente y, con ella, las autorizaciones de residencia y trabajo que estén vinculadas. Además de las prestaciones reconocidas por la protección temporal, la persona tendrá derecho a recibir apoyo a través del Sistema de Protección Temporal Acogida integrado por los CREADE y otros dispositivos gestionados por las organizaciones responsables.

La nueva vía de protección tiene aspectos bastante positivos y evita dos de los problemas más comunes dentro del procedimiento de la PI: los plazos, que habitualmente no se cumplen dentro del sistema, y el bajo número de reconocimiento de estatus. No obstante, a pesar del notable éxito del mecanismo de urgencia instalado, lo que sucedió en el caso de Ucrania difícilmente tendrá influencia directa en el curso de otros procedimientos. No es difícil entender el repentino interés de la UE por poner en práctica una directiva trás más de 20 años de su aprobación: se trató de cuidar de Europa, de personas no racializadas y cristianas. En 2015, durante la guerra de Siria, cada país optó por actuar de acuerdo con sus intereses particulares, incluso con medidas unilaterales, como el cierre de sus fronteras nacionales. En su momento, algunas entidades instaron a que se fuera activada la Directiva de Protección Temporal de 2001, pero no hubo mayoría cualificada en el Consejo que permitiera llegar a un acuerdo. Como bien señala la Comisión Española de Ayuda al Refugiado[122], la pronta respuesta en este caso se basa en criterios de proximidad, en la sensación de que podríamos estar en la misma situación, de que no nos separa un océano, de que vivimos en el mismo continente, que existe libertad de movimiento y, por supuesto, demuestra que si hay voluntad política, la respuesta no se limitará solo a abordar la emergencia.

En conclusión, este cambio de paradigma, enfocado en una población específica, no logra representar un avance significativo en cuanto a la protección ofrecida de manera general. Desde la creación de la Directiva, en 2001, existieron en la Unión Europea muchas situaciones de afluencia masiva de personas desplazadas que no fueron graves suficientes para despertar el interés de las autoridades a este nível. Con respecto a otros grupos que piden el reconocimiento del asilo y de la protección subsidiaria, tenemos algunas consideraciones:

I. Los solicitantes latinoamericanos, que son mayoría entre los que solicitan asilo en España, suelen ser vistos como inmigrantes económicos. La alegada persecución del solicitante es considerada como el resultado de una criminalidad común, no merecedora de protección internacional. Dentro del imaginario colectivo, es aceptable

[122] Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2022). *Op. cit*., p. 61.

vivir en estas condiciones, ya que es lo que se espera de países del tercer mundo, que enfrentan mucha violencia. Por consiguiente, hay una baja concesión de protección internacional para este grupo de personas.

II. Del mismo modo, los africanos también son desacreditados en sus peticiones y estas se presumen a la búsqueda de una vida mejor. Este colectivo sufre para encontrar vías seguras y legales para acceder el territorio y acaban perdiendo la vida en el trayecto muchas veces. No son vistos apenas como inmigrantes económicos, sino como personas "ilegales", el racismo aquí es mucho más fuerte.

III. A su vez, los asiáticos también tienen sus peticiones desacreditadas y también encuentran mucha dificultad en acceder al territorio con el fin de realizar la solicitud. Con todo, no se puede dejar de mencionar las evacuaciones realizadas en 2022 en Afganistán, que fueron una iniciativa bastante positiva del Estado español tras la ascensión del régimen talibán.

En definitiva, no hay indicios de que las deficiencias del régimen de protección internacional vayan a corregirse tras la experiencia ucraniana con la protección temporal. Sin embargo, ahora se ha demostrado que es posible mejorar el sistema de protección internacional si existe la voluntad de hacerlo. En la opinión de Garcés-Mascareñas[123], una gran diferencia entre los dos tipos de tratamiento dados a los refugiados, y quizás la más ignorada hasta ahora, es que se ha vuelto a geopolitizar el asilo con esta crisis. La Unión Europea busca demostrar al mundo que es un garante de libertades y el asilo se convierte en un espacio de competición moral e ideológica, como en el siglo XX. A la luz de esto, se puede observar que las cuestiones administrativas se ven eclipsadas cuando existe voluntad política, como lo demuestra la acogida de 160 mil ucranianos en España hasta diciembre de 2022, una cifra notablemente alta[124]. Por lo tanto, es momento de reflexionar y cambiar paradigmas, de modo que el éxito del caso ucraniano sirva como inspiración para transformaciones. No se debe seguir justificando todos los problemas del sistema de asilo, *verbi gratia*, la utilización de estructuras precarias en la acogida, la falta de libertad en regiones peninsulares, el hacinamiento de los centros, las devoluciones en caliente, entre otros puntos, debido a la falta de previsión de las crisis que surgen. Se ha demostrado que estos aspectos son susceptibles de revisión y, con frecuencia, se utilizan como un pretexto para ocultar el carácter étnico o de

[123] GARCÉS-MASCAREÑAS, B. (2022). Por qué esta crisis de refugiados es distinta. *CIDOB Opinion 708*, marzo de 2022. pp. 1-3.
[124] España supera las 160.000 protecciones temporales a refugiados de Ucrania. Interior. *La Moncloa*, 29 de diciembre de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bn8d.

afinidad, que otorgan prioridad a determinados grupos en detrimento de otros cuando es necesario garantizar los derechos.

CAPÍTULO II

O DIREITO DE REFÚGIO NO BRASIL: MARCO LEGAL E ESTADO DA QUESTÃO

1- O direito de refúgio no ordenamento jurídico brasileiro

O Brasil tem uma história marcada por intensos fluxos migratórios e é internacionalmente reconhecido pela diversidade de sua composição étnica e cultural. A consequência deste fato, e em conta de uma propaganda baseada na ocultação de um racismo bastante particular, se fundou o mito de origem da democracia racial brasileira *à la* Gilberto Freyre[125]. Essa idéia se fundamentava em uma pretensa harmonia racial, que se realizava através de uma convivência pacífica entre brancos, negros e indígenas. O equilíbrio vivido pela sociedade brasileira seria um ponto de destaque, diferentemente de outros países que teriam uma convivência mais conflitiva dentro das suas sociedades não homogêneas, *verbi gratia*, Estados Unidos.

No entanto, a versão apresentada por Freyre foi uma interpretação idealizada dos acontecimentos, pois o padrão eurocêntrico sempre se sobrepôs às outras existências e isso pode ser demonstrado tanto em termos de relações sociais entre as diferentes etnias, quanto nas políticas de recepção de refugiados e migrantes. Hofbauer[126] reflete sobre o número alto de europeus que chegaram ao território brasileiro, entre o final do século 19 e início do século 20, através de viagens de navio financiadas pelo Estado brasileiro. De fato, um documento do censo de 1920 afirmava que havia uma tendência de "progressiva arianização dos grupos regionais", o que não foi um acidente, mas um propósito a ser conquistado. A política voltada à migração e ao refúgio no Brasil foi, de maneira predominante, resultado de uma instrumentalização que buscava atingir determinados objetivos econômico-sociais para o país, não se tratava de uma abertura indistinta a todos os povos.

Ao final do século XIX e começo do século XX, o país recebia um grande fluxo migratório. Nas palavras de Fischel de Andrade[127], no decênio 1881-1890, o número de imigrantes foi de 451.700; no período de 1891-1900, 362.606; entre 1901-1910, 77.914; no intervalo dos anos 1911-1920, 100.312; entre 1921-1930, 203.822; não obstante, durante os anos 1931-1940, a cifra baixou subitamente para apenas 22.282 imigrantes. A grande redução do número se deu pela instauração de uma política restritiva durante o Estado Novo, que chegou a proibir totalmente a imigração. Pouco tempo depois, foi introduzido o regime de quotas pela

[125] Não foi Freyre quem criou esse mito, mas ele ajudou a difundi-lo através da famosa obra "Casa-Grande & Senzala", de 1933.
[126] HOFBAUER, A. (2007). Branqueamento e democracia racial: sobre as entranhas do racismo no Brasil. In: *Por que "raça"? Breves reflexões sobre a questão racial no cinema e na antropologia*. Santa Maria, EDUFSM. p. 2.
[127] FISCHEL DE ANDRADE, J. H. (2005). O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). *Revista Brasileira de Política Internacional,* v. 48, nº 1. p. 12.

Constituição de 1934 e, no marco da Constituição de 1937, igualmente restritiva, criou-se o arcabouço jurídico da política imigratória e de estrangeiros no país. No período da Segunda Guerra Mundial, houve a aprovação do Decreto-Lei n° 7.967, de 27 de agosto de 1945, que cumpriu uma dupla finalidade: proteger os interesses do trabalhador nacional e desenvolver uma imigração que fosse fator de progresso para o país. Esse determinado "fator de progresso" não era um conceito misterioso ou indeterminado, na medida em que o artigo 2º do referido Decreto-Lei referido afirmava a necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais favoráveis da herança europeia, assim como a defesa do trabalhador nacional. Portanto, ficava claro a preferência pela vinda do imigrante europeu em relação a outros grupos étnicos, pois o legislador assim o declarava expressamente.

No plano internacional, o Brasil esteve envolvido desde os primórdios com a Organização Internacional de Refugiados, e juntamente com a Colômbia e o Peru, representou a América Latina no Comitê Especial de Refugiados e Deslocados de Guerra, que ocorreu em 1946. Na ocasião, o delegado brasileiro Argeu Guimarães proferiu um discurso enérgico em defesa do acolhimento de refugiados, entendendo-se, nesse contexto, pessoas "de procedência europeia". Para fundamentar essa opção foi alegada a "falta de assimilação de algumas etnias", a exemplo dos japoneses, assim como uma necessidade de reforço à "ascendência europeia" no país[128]. Ainda no cenário pós-guerra, houve a aprovação da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. O Estado brasileiro, por sua vez, cumpriu os seguintes passos no que tange à incorporação desse direito:

I. O Brasil aderiu à Convenção de Genebra de 1951 em 15 de novembro de 1960, a qual foi internalizada em 28 de janeiro de 1961 por meio do Decreto nº 50.215. O instrumento previa uma reserva temporal (artigo 1º, seção A, parágrafo 2º), que considerava como refugiado apenas aquelas pessoas perseguidas por fatos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. Além disso, o Brasil optou também pela reserva geográfica, que era facultativa aos Estados (artigo 1º, seção B, parágrafo 1º). Por essa escolha, o Estado brasileiro apenas reconhecia como refugiado aquele que havia sofrido por acontecimentos ocorridos em solo europeu.
II. Em 7 de abril de 1972, foi depositado junto ao secretariado das Nações Unidas o instrumento de adesão ao Protocolo da Convenção de 1967, que teve posteriormente

[128] *Ibid*. p. 14.

sua promulgação no Brasil através do Decreto nº 70.946, em 7 de agosto de 1972. O Protocolo de 1967 havia levantado a reserva geográfica e temporal para o conceito de refugiado, porém a limitação geográfica seguia aplicável no plano doméstico. Ademais, seguiram as restrições à implementação dos artigos 15 e 17 da Convenção de 1951[129] no cenário interno, ainda que houvessem sido retiradas em 1972, no âmbito internacional.

III. Em 19 de dezembro de 1989, a reserva geográfica foi abandonada pelo Brasil através do Decreto nº 98.602. O referido instrumento ainda manteve reserva sob os artigos 15 e 17 da Convenção de 1951, que só passaram a ser adotados um ano mais tarde, através da retificação realizada pelo Decreto nº 99.757, em 3 de dezembro de 1990.

Segundo a acertada observação de Fischel de Andrade[130], a sequência de eventos legais que se sucedeu foi confusa, pois dentro do plano interno, foi difícil a aprovação da legislação devido a uma comunicação falha e uma série de erros técnicos. Finalmente, em dezembro de 1989, estabeleceu-se um conceito estável e "universal" do que seria o refugiado no Brasil, sendo deixado para trás a determinação inicial do refugiado vítima dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa. É digno de nota que tenha levado 38 anos para que o Brasil adotasse um conceito mais amplo de refugiado, o que não é inesperado, considerando o histórico analisado e a preferência histórica pela entrada de indivíduos de origem europeia.

Cabe salientar que, antes do levantamento da reserva geográfica em 1989, o Brasil havia oferecido proteção fora do âmbito europeu em casos pontuais. Essa foi a situação, por exemplo, do recebimento das vítimas de perseguição religiosa no Irã no ano de 1986, devido à negociação ativa da missão brasileira do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados com o governo para que houvesse reconhecimento jurídico para o caso em concreto[131]. Com efeito, o trabalho do ACNUR sempre foi de muita importância no território brasileiro. A organização não teve reconhecimento oficial no Brasil imediatamente, foi durante o ano de 1977 que se celebrou um acordo para estabelecer um escritório *ad hoc* no país e, em 1982, a proteção se aperfeiçoou. Antes de que fosse admitido o seu mandato de

[129] Os artigos se referem aos direitos de associação (15) e às profissões assalariadas (17).
[130] FISCHEL DE ANDRADE, J. H. (2017). Aspectos históricos da proteção aos refugiados no Brasil (1951-1977). In: JUBILUT, L. L., GODOY, G. G. (Orgs.). *Refúgio no Brasil. Comentários à Lei 9.474/97.* São Paulo, Quartier Latin/ACNUR. pp. 51-54.
[131] RAMOS, A. C. (2017). Novas Tendências do Direito dos Refugiados no Brasil. In: JUBILUT, L. L., GODOY, G. G. (Orgs.). *Refúgio no Brasil. Comentários à Lei 9.474/97.* São Paulo, Quartier Latin/ACNUR. p. 279.

maneira oficial, o ACNUR esteve em um período de atuação "clandestino", com o apoio de outros parceiros de atuação interna, como a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, a Comissão Pontifícia Justiça e Paz e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo[132].

Conforme se observa, a Igreja Católica, junto ao ACNUR, também se destaca como um importante agente no Brasil, desempenhando um papel fundamental no acolhimento de refugiados, uma atuação que remonta aos primórdios da aplicação desse instituto jurídico no país. Um exemplo do reconhecimento dessa importância é a antiga Resolução Normativa nº 02/1998 do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), que estabelecia, como regra, que o preenchimento do termo de solicitação de refúgio deveria ser feito nas Cáritas Arquidiocesanas do Brasil. Nas regiões onde não houvesse uma sede da Cáritas, essa etapa deveria ser realizada no Departamento de Polícia Federal[133]. Essa escolha demonstra que o Estado delegou uma grande responsabilidade à organização, reconhecendo seu papel fundamental no contexto brasileiro e priorizando-a em relação ao órgão estatal.

Em 1984, a definição de refugiado no contexto latino americano foi ampliada com a Declaração de Cartagena, porém o documento não foi adotado inicialmente pelo Brasil, que sequer participou do Colóquio realizado[134]. A partir desse instrumento de *soft law*, haverá uma mudança grande e também serão consideradas refugiadas pessoas que tenham fugido dos seus Estados de origem em razão de terem sido ameaçadas pela "violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública". Deve-se enfatizar que as delimitações do refúgio contidas na Declaração de 1984 não foram resultados de uma inovação fortuita, mas tiveram uma grande inspiração na Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969, que havia surgido em décadas anteriores. Dentro do conceito africano, já se fazia referência ao reconhecimento do estatuto do refugiado, que vai além da tradicional visão centrada na individualidade e na fuga por motivos específicos de Genebra. Nesse sentido, considera-se a fuga motivada também por agressões, ocupação estrangeira,

---

[132] JUBILUT, L.L. (2007). O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento jurídico brasileiro. *Op. cit*., pp. 171-174.

[133] Consoante o artigo 2º da antiga Resolução Normativa nº 02/1998 do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE): "O referido questionário será preenchido pelo solicitante de refúgio na sede da respectiva Cáritas Arquidiocesana, e posteriormente encaminhado à Coordenadoria-Geral do CONARE para os procedimentos pertinentes. Parágrafo único. Nas circunscrições onde não houver sede da Cáritas Arquidiocesana, o preenchimento deverá ser feito no Departamento de Polícia Federal e encaminhado juntamente com o termo de Declarações de que trata a Resolução Normativa nº 1, de 27 de outubro de 1998."

[134] Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários", realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984.

dominação externa ou situações que possam perturbar gravemente a ordem pública em parte ou no todo do país de origem.

No ano de 1997, foi incorporado internamente o conceito de refugiado ampliado, ao lado das razões clássicas, dentro da primeira norma de refúgio brasileira, a Lei nº 9.474/97[135]. Essa tarefa de ampliação do conceito de refugiado tem sido atribuída a instrumentos regionais na África, na América e na Europa, tendo em vista que o único instrumento de *hard law* a nível mundial continua sendo a Convenção de 1951, junto ao seu Protocolo de 1967. A título comparativo, dentro da legislação espanhola e da normativa comunitária, não se ampliou a definição de refugiado, mas se criou uma configuração especial sob o manto da proteção subsidiária. Neste caso, a proteção internacional será gênero, que se divide dentro das espécies de asilo e proteção subsidiária. O asilo trata do direito de Genebra, enquanto outras hipóteses de "danos graves" são amparadas pela figura da proteção subsidiária.

Nesse contexto, é relevante destacar que não seria exagerado sugerir que a comunidade internacional se mobilizasse para a criação de um instrumento mais atual, capaz de atender às necessidades contemporâneas dos fluxos migratórios. O Estatuto do Refugiado está defasado e não abrange os deslocamentos forçados do século XXI, o que torna necessário o desenvolvimento de novas diretrizes. Um sistema concebido no pós-guerra já não atende à realidade atual, sendo importante repensar uma abordagem de nível global, para evitar a confusão entre os países e suas diversas regulamentações regionais, considerando as questões emergentes.

1.1- A Constituição do Brasil de 1988

A Constituição brasileira de 1988, conhecida como a "Constituição Cidadã"[136], foi aprovada depois do fim do período ditatorial no país, que durou de 1964 a 1985. Dentro desta nova conjuntura, a dignidade da pessoa humana passa a ser considerada fundamento da República Federativa do Brasil, em observância ao artigo 1º, III do texto constitucional. De antemão, para realizar uma análise da Constituição de 1988, há que se compreender que há duas linhas de exames: uma interna, que se refere ao texto constitucional propriamente dito; e uma

[135] Outros documentos também se destacaram posteriormente, como a Declaração e Plano de Ação de México, de 2004, a Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, de 2010, a Declaração de Princípios do MERCOSUL sobre Proteção Internacional de los Refugiados, de 2012, e a Declaração e Plano de Ação do Brasil de 2014.

[136] GUIMARÃES, U. (1988). *Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988*. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Brasília, 5 outubro de 1988. pp. 14380-14382.

externa, que corresponde aos tratados internacionais que podem vir a ser firmados pelo Brasil, mas que são regulados pela normativa constitucional.

Internamente, a base do direito de asilo *lato sensu* (ou seja, do asilo político e do refúgio) está determinada no artigo 4º, incisos II (prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais brasileiras) e X (asilo político). O texto constitucional não menciona o refúgio ou asilo, mas sim o "asilo político", figura particular da América Latina. No entanto, nos parece acertada a compreensão de haver uma referência constitucional ao direito de asilo *lato sensu*, apesar da imprecisão terminológica, conforme opinam Jubilut[137] e Haydu[138]. Ademais, o texto constitucional traz outros pontos importantes que dialogam com a proteção de direitos humanos, o que também atinge a temática do asilo *lato sensu*:

I. É possível observar a previsão da promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de preconceito de origem, raça, sexo, cor e idade e quaisquer outras formas de discriminação, como objetivo fundamental da República, nos termos do artigo 3º, IV.
II. O *caput* do artigo 5º foi ainda mais longe ao equiparar os direitos de brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, garantindo a todos o direito à igualdade perante a lei, sem qualquer distinção. Isso assegura a inviolabilidade de direitos fundamentais, como à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, tanto para brasileiros quanto para estrangeiros no país. Essa equiparação resulta do princípio da dignidade humana, fundamento central do ordenamento jurídico brasileiro. Isso implica que todos os seres humanos têm um valor intrínseco, independentemente de sua condição administrativa ou legal perante o Estado.
III. Outrossim, o texto garante ainda uma "integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina" (artigo 4º, parágrafo único), o que, sob uma perspectiva constitucional, é um passo significativo. Essa disposição expressa um claro interesse pela promoção da abertura e cooperação com os países vizinhos.

Em síntese, uma interpretação sistemática dos dispositivos revela que a Constituição de 1988 prevê o instituto jurídico do refúgio, consolidando seu status constitucional no Brasil. Embora o texto pudesse ser mais direto, a leitura conjunta dos artigos não deixa dúvidas. Elaborada após a ditadura militar, a Constituição reflete um período em que o asilo político tinha grande

[137] JUBILUT, L. L. (2007). *O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento jurídico brasileiro.* São Paulo, Método. pp. 179-181.
[138] HAYDU, M. (2011). A integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, A. C., RODRIGUES, G. & ALMEIDA, G. A. (Orgs.). *60 anos de ACNUR Perspectivas de futuro*. São Paulo, Editora CL-A Cultural. p. 134.

relevância na América Latina. Vale destacar que a Lei de Refúgio só foi promulgada em 1997. Hoje, é inegável que a proteção ao asilo, em seu sentido amplo, está garantida no texto constitucional brasileiro.

Por sua vez, dentro da perspectiva das disposições exteriores, a Constituição de 1988 (artigo 5º, parágrafo segundo) previu que os direitos e garantias constitucionais previstos na Carta Magna não excluem aqueles decorrentes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Nesse sentido, o Brasil adotou a teoria dualista[139], pela qual há a necessidade de realizar o processo de recepção para que um tratado possa vigorar em território nacional. O modo como sejam incorporados os tratados internacionais, assim como o seu conteúdo material, serão pontos que impactarão diretamente o nível normativo que esses instrumentos terão dentro do ordenamento jurídico interno. Os tratados poderão ter três *status* após a sua incorporação à normativa brasileira: ordinário, supralegal e constitucional. Primeiramente, terá o nível de norma ordinária todo tratado internacional que não verse sobre direitos humanos. As hipóteses de supra legalidade e constitucionalidade são reservadas para instrumentos que tratem de direitos humanos e há de se debater a aplicabilidade de cada caso.

De modo recorrente foi suscitada dúvida acerca da hierarquia no Brasil dos tratados de direitos humanos, já que possuem um caráter especial em relação aos outros instrumentos aprovados. Em 2004, a Emenda Constitucional nº 45 incluiu um dispositivo no artigo 5º, parágrafo terceiro, que determina que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos podem ter *status* equivalente às emendas constitucionais, sempre que sejam aprovados por cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros. Em contrapartida, as normas de direitos humanos que não sigam o trâmite especial, à semelhança das emendas constitucionais, estarão em uma posição intermediária entre a emenda constitucional e a lei ordinária, o que lhes garante um *status* de "supralegalidade". Esse é o entendimento prevalecente no Supremo Tribunal Federal, que reconheceu o caráter supralegal desse tipo de normas em 2008, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343[140], que tinha como base o Pacto de São José da Costa Rica de 1969, que entrou em vigor no Brasil com a promulgação do Decreto nº 678/1992.

---

[139] A maior parte dos doutrinadores e da jurisprudência assim o compreende. Para o dualismo, o ingresso de uma norma internacional no ordenamento interno dos Estados demanda um procedimento formal, denominado "recepção".

[140] Supremo Tribunal Federal. (2008). Recurso Extraordinário nº 466.343-1 São Paulo. Relator Ministro Cezar Peluso, decisão plenária de 3 de dezembro de 2008.

Assim como no caso emblemático do Pacto de São José da Costa Rica, que serviu para assentar as bases sobre o tema, também se encontra no mesmo nível hierárquico de supralegalidade a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. Tais instrumentos foram internalizados à legislação brasileira através dos seus decretos respectivos sem seguir o trâmite à semelhança das emendas constitucionais, pois são anteriores a 2004, quando sequer existia a previsão.

1.2- Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017)

A relevância de se considerar a Lei de Migração brasileira no contexto do refúgio é evidente, já que os deslocamentos forçados são fenômenos complexos, que não se adequam a classificações fixas e determinadas. Uma pessoa pode ser vista como refugiada, como imigrante econômica ou como beneficiária do visto humanitário, a depender da perspectiva, pois as linhas estão cada vez mais tênues entre as categorias de imigrantes. Ademais, a nova legislação migratória brasileira se comunica fortemente com o tema de refúgio, fazendo necessário adentrar o seu estudo para também compreender o instituto jurídico de uma maneira completa. A título de comparação, não realizamos uma análise específica da legislação migratória espanhola, uma vez que a normativa de asilo e proteção subsidiária possui uma estrutura diferente e é posterior à lei que regula os estrangeiros no país, sendo a lei de asilo de 2009 e a lei dos estrangeiros de 2000. No entanto, é importante destacar que há um grande diálogo entre essas duas normas, que não podem ser vistas como blocos separados. Por exemplo, o artigo 37, alínea b, da norma espanhola de asilo e proteção subsidiária (Lei 12 de 2009, de 30 de outubro) faz referência à possibilidade de se invocar às razões humanitárias da *Ley de Extranjería* (Lei Orgânica 4/2000) no caso da denegação da proteção internacional, como o intuito de permanência em território espanhol.

À luz dessas considerações iniciais, é importante observar que o Brasil esteve sob a regulamentação da Lei nº 6.185/80, o Estatuto do Estrangeiro, por vários anos. Conforme salienta Claro[141], a antiga legislação, produto de um regime militar, possuía uma política migratória pautada na segurança nacional e compreendia os processos migratórios como

[141] "Ao longo dos seus 141 artigos originais, o Estatuto do Estrangeiro mencionava preocupação com a segurança nacional em cinco deles (arts. 2o , 21, 65, 68 e 71), incluindo dois em que mencionava a participação da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG/CSN) como observadora no CNIg (arts. 128, § 2o e 129, § 2o). Os interesses nacionais, terminologia obscura que dependia das oscilantes políticas de governo e de Estado anteriores à redemocratização, eram expressamente mencionados em dez artigos (1o , 2o , 3o , 7o II, 21, 57 § 2o , 65, 67, 110 e 130). Os direitos dos imigrantes, contudo, ficavam limitados ao direito de defesa daqueles que seriam expulsos do país (art. 71)." In: CLARO, C. A. B. (2020). Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. *Boletim de Economia e Política Internacional*, v. 26. p. 46.

ameaça aos supostos interesses nacionais. Nessa perspectiva, era impreterível a criação de uma legislação migratória que fosse coerente aos tratados internacionais aprovados e também à Constituição Federal de 1988. Ainda assim, é relevante frisar que o Estatuto permaneceu em vigor por quase três décadas após a Constituição de 1988, mantendo-se em desacordo com a nova ordem constitucional estabelecida.

Finalmente, após um período intenso de discussões parlamentares e diálogo aberto com os movimentos sociais, a nova Lei de Migração, Lei nº 13.445/17, foi sancionada no dia 24 de maio de 2017, entrando em vigor no dia 21 de novembro do mesmo ano. A norma é longa e possui 125 artigos, e entre os vários temas de discussão, dispõe sobre direitos e deveres, regula a entrada e estância no país, estabelece princípios e diretrizes da política migratória brasileira, *inter alia*. De fato, a Lei nº 13.455/17 foi um avanço em muitos pontos em relação à legislação anterior, representando uma ruptura paradigmática. Alguns pontos de destaque são:

I. O novo texto legal considera o imigrante como sujeito de direitos, afastando-se do pressuposto de ameaça que prevalecia no passado, adotando uma visão mais humanitária, deixando de criminalizar a migração e promovendo a igualdade de tratamento e oportunidades.
II. O artigo 4º, em seu parágrafo primeiro, da Lei de Migração garante que os migrantes possuam o direito de acesso a serviços essenciais, independentemente de sua situação migratória.
III. O antigo Estatuto do Estrangeiro impedia que imigrantes participassem de qualquer atividade de natureza política. A nova lei elimina essa proibição, assegurando ao imigrante o direito de reunião para fins pacíficos e o direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos.
IV. A norma inova ao ampliar os tipos de visto, como no caso da previsão da acolhida humanitária para pessoas que necessitam fugir dos países de origem, mas que não se enquadram nas hipóteses legais para reconhecimento de refúgio, segundo a Lei nº 9.474/97.
V. A Lei nº 13.455/17 faz várias referências aos solicitantes de refúgio e refugiados ao longo de seu texto[142], não excluindo a temática de sua alçada, mas reconhecendo suas interseções e respeitando as especificidades necessárias. Diante disso, não se pode

[142] Nesse sentido, é possível mencionar os artigos 2º, 20, 30, 121, *inter ali*a.

> permitir que haja prejuízo na aplicação das normas internas e internacionais específicas para refugiados, sendo essencial que as disposições da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, sejam rigorosamente observadas sempre que se tratar desse grupo de pessoas, tendo em vista a sua condição especial.

Sem embargo, a nova norma também possui deficiências. O texto não aborda, por exemplo, o exercício dos direitos políticos dos imigrantes. Além disso, a norma coloca para a posterioridade a criação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA), a qual necessitará de regulamentação, de acordo com o artigo 120. Essa omissão ainda não foi sanada, porém, não se pode esquecer que a Lei de Migração foi aprovada num contexto de hostilidade, pós golpe de estado. Nesta perspectiva, só foi possível a busca para acabar com essa omissão anos depois, com a aprovação da Portaria 290, de 23 de janeiro de 2023[143]. Para a criação da uma nova política, foi criado um grupo de trabalho de caráter amplo, com bastante representatividade e participação da sociedade civil, incluindo organizações sociais e os próprios migrantes, refugiados e apátridas. A expectativa é que a proposta consiga alcançar patamares altos no momento de aprovação e que se mantenha boa parte das recomendações iniciais.

Outro ponto espinhoso do debate é a norma que regulamenta a nova Lei de Migração, o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. O seu texto foi elaborado alheio ao debate, sem a participação das entidades representativas, o que acarretou na instituição de medidas restritivas que contradizem a própria norma, como bem apontado por Villen e Quintanilha[144]. Nessa perspectiva, segundo Sant'Ana[145], especialistas defenderam o caráter *contra legem* e *praeter legem* do Decreto nº 9.199/17*,* por contradizer, respectivamente, disposição legal e pela criação de novas disposições sem ter respaldo legal ou constitucional. O autor ainda aponta alguns dos itens particularmente condenados, como a falta de definição do que constituiria um "ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal", em relação ao impedimento de ingresso e repatriação. Também é mencionada a exigência de autorização de residência prévia junto ao Ministério do Trabalho para concessão de visto temporário de trabalho, o que não estava presente na Lei nº 13.445/17. Ademais, Sant'Ana

[143] Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 290, de 23 de janeiro de 2023.
[144] VILLEN, P., QUINTANILHA, K. (2020). A nova Lei de Migração (13.445/2017) como espelho de forças ambivalentes. In: RAMOS, A. C., VEDOVATO, L. R. & BAENINGER, R. (Coords.), CAMARGO, A. S., GALIB, C. P., VON ZUBEN, C. & *et al*. (Orgs.). *Nova Lei de Migração: Os três primeiros anos*. São Paulo, Unicamp-Observatório das Migrações. p. 134.
[145] IANSEN DE SANT'ANA, P. G. (2022). *Migração e refúgio: convergências e contradições entre as políticas implementadas pelo Brasil no século XXI*. Brasília, FUNAG. p. 122.

também destaca a previsão de prisão administrativa para efetivar a ordem de deportação e a ausência de regulamentação de temas importantes da lei, como o visto e a autorização de residência para acolhida humanitária.

Sem desmerecer a importância das outras críticas, centramos nossa atenção na previsão da prisão administrativa para efetivar a ordem de deportação pelo Decreto nº 9.199/17. O antigo Estatuto do Estrangeiro, em seu artigo 69, permitia que o ministro da Justiça decretasse a prisão do estrangeiro submetido a processo de expulsão pelo prazo de noventa dias, o que guardava coerência com a ordem constitucional da época da Ditadura Militar. A atual norma migratória silenciou a respeito da prisão administrativa cautelar do estrangeiro submetido ao processo de expulsão, assim houve a revogação desta espécie de prisão, pois toda a Lei nº 6.815/80 foi revogada[146]. Não obstante, ainda que não haja previsão da Lei nº 13.445/17 sobre a matéria, o artigo 211 do Decreto nº 9.199/17 autorizou que o delegado da Polícia Federal represente perante o juízo federal pela prisão ou por outra medida cautelar[147]. O Decreto nº 9.199/17, portanto, extrapolou o seu poder regulamentar ao prever a prisão administrativa, quando na realidade o artigo 123 da Lei nº 13.445/17 afirma que não será possível privar alguém de liberdade por razões migratórias, exceto nos casos previstos na própria lei. Com efeito, o Poder Judiciário já reconheceu o indevido excesso de poder regulamentar do Decreto nº 9.199/17, que adentrou em matéria restrita à lei[148]. Apenas a *lex specialis* poderia prever a privação de liberdade nestas situações, não cabendo imposição da prisão administrativa da legislação através de dispositivo regulamentar.

Ainda em relação ao Decreto nº 9.199/17, destacamos uma questão terminológica bastante crítica, pois o texto faz referência ao imigrante "clandestino" em seu artigo 172, denominação defasada. Entendemos que melhor seria realizar a menção ao "imigrante em situação irregular", tendo em vista que nenhum ser humano pode ser ilegal ou clandestino. Essa perspectiva é amplamente respaldada por acadêmicos, organismos internacionais, organizações e instrumentos internacionais, como o recente Pacto Global para uma Migração

[146] Segundo o artigo 24 da Lei nº 13.445/17: "Revogam-se: I - a Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949 ; e II - a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro)."

[147] Nos termos do artigo 211 do Decreto nº 9.199/17: "O delegado da Polícia Federal poderá representar perante o juízo federal pela prisão ou por outra medida cautelar, observado o disposto no Título IX do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal".

[148] Exemplos:

I. Superior Tribunal de Justiça. (2018). Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 91785/SP 2017.02.95310-0.
II. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. (2018). Habeas Corpus nº 0004300- 87.2017.4.03.0000.
III. 17ª Vara Federal Cível de São Paulo. (2022). Ação civil pública 65 nº 5006898-83.2022.4.03.6100.

Segura, Ordenada e Regular. Em seu artigo 15, alínea "c", o instrumento em questão dispõe que os Estados, no exercício de sua soberania, têm a prerrogativa de distinguir entre *status* migratório regular e irregular. Dessa forma, evita-se o uso de termos que atribuam características pessoais com conotações pejorativas, como "clandestino" ou "ilegal", preferindo-se a referência ao status administrativo do indivíduo.

1.3- A Lei de Refúgio (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997)

No Brasil, a primeira legislação voltada para refugiados foi instituída em 22 de julho de 1997, com a promulgação da Lei nº 9.474, e essa norma estabeleceu vários aspectos sobre o refúgio em território nacional, tendo criado um procedimento brasileiro para o reconhecimento do *status* de refugiado e um órgão competente para tratar do tema. Não obstante, não podemos esquecer de fazer referência a como se realizava a proteção dos refugiados antes do advento da legislação nacional, tendo em vista que a Convenção de Genebra data de 1951. Fischel de Andrade[149] identifica quatro fases bem definidas na história brasileira. Vejamos:

I. Primeira fase (1951-1976): destaca-se pelo reassentamento de europeus durante a década de 1950, que não eram reconhecidos como refugiados nesse momento. Essa prática foi guiada mais por considerações migratórias que propriamente humanitárias. Foi apenas em 1960 que o Brasil aderiu à Convenção de 1951, com reserva temporal e geográfica, facultativa ao momento. Em 1972, o país tornou-se signatário do Protocolo de 1967, tendo sido levantada apenas a reserva temporal.
II. Segunda fase (1977-1984): marcada, em um primeiro momento, pela chegada de refugiados sul-americanos. Sem embargo, estes não gozavam do estatuto de refugiado e sim de uma condição jurídica diversa, devido à reserva geográfica da Convenção de 1951. Houve o reassentamento após contato com o ACNUR, apesar de não haver o reconhecimento oficial da presença do órgão no país naquele momento.
III. Terceira fase (1985-1992): coincidiu com o início do processo de redemocratização do país. Em 1986, refugiados iranianos foram reassentados no Brasil. Em 1987, o Ministério das Relações Exteriores informou ao ACNUR da decisão do governo de retirar a reserva geográfica. Em 1988, com a nova Constituição, houve a inserção do dispositivo que faz referência expressa à concessão de asilo como princípio regente das relações internacionais do Brasil. Em 1989, o Brasil levantou a reserva

[149] FISCHEL DE ANDRADE, J. H. (2017). *Op. cit.*, p. 77.

geográfica. Em 1991, houve uma tentativa de regulamentar a situação dos refugiados, mediante a Portaria Interministerial nº 394 e a Instrução de Serviço da Polícia Federal nº 01/91. Esses seriam os primeiros passos para avançar em uma futura legislação de proteção aos refugiados.

IV. Quarta fase (1993- 1997): a partir de 1993, uma definição ampla do que seria um refugiado, inspirada na Declaração de Cartagena, começou a ser utilizada para proteger as pessoas que não satisfaziam a definição de refugiado da Convenção de 1951. Em 1997, finalmente, foi publicada uma norma jurídica sobre refúgio no Brasil.

Conforme se pode observar, foi percorrido um longo caminho para se ter um marco regulatório no país. Os primeiros passos mais concretos foram dados em 1991, quando o Ministério da Justiça promulgou a Portaria Interministerial n° 394, que definia as normas sobre a situação dos refugiados no Brasil, que neste momento estavam "sob a proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados" e não sob os cuidados estatais. Nesse mesmo sentido, foi criada a Instrução de Serviço nº 01/91, que serviu de orientação para a Polícia Federal cumprir a dita Portaria. Durante esse período, o governo brasileiro apenas realizava o reconhecimento formal da condição, todo o restante dependia da intervenção direta do ACNUR[150]. Conforme observa Barreto[151], a atuação do Estado era restrita à liberação de documentos e a partir daí os refugiados tinham que caminhar com suas próprias pernas. Portanto, é fundamental ressaltar que, embora nos anos 1990 o Brasil já fosse signatário das Convenções de 1951 e 1967, a ausência de uma política específica para a população refugiada limitava a proteção efetiva desse grupo, restringindo-se ao mero reconhecimento formal de sua condição pelo Estado brasileiro.

Alguns avanços realizados pela Portaria n° 394 incluíram o estabelecimento do prazo de 30 dias após a entrada no país para solicitação de uma cédula de identidade para o estrangeiro. Este documento seria válido por 2 anos, podendo ser substituído quantas vezes fossem necessárias. Outrossim, o refugiado registrado na Polícia Federal tinha o direito de obter a Carteira de Trabalho e Previdência Social, facultada a vinculação a um sindicato, inscrição em órgãos representativos de classe e fiscalização de profissão. No entanto, também há deficiências a serem apontadas, conforme opina Fischel de Andrade[152], a Portaria nº 394/91

[150] Nesse sentido, o artigo 1º da Portaria Interministerial 394 estabelecia: "O Ministério das Relações Exteriores comunicará ao Ministério da Justiça os nomes, nacionalidades, qualificações pessoais e países de procedência dos refugiados admitidos no Brasil sob a proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR)".
[151] BARRETO, L. P. T. (2010). *Op. cit*., p. 18.
[152] FISCHEL DE ANDRADE, J. H. (2017). *Op. cit*., p. 62.

deixava muito a desejar. Um exemplo claro era a indicação de que os refugiados não seriam admitidos sob a proteção das autoridades nacionais e sim do ACNUR. Do mesmo modo, também era deficiente em outros aspectos, ao não ser clara onde deveria ser realizada a solicitação de refúgio, não estabelecer órgão responsável para determinação do estatuto, não mencionar critérios a serem observados quando da referida determinação, não esclarecer qual deveria ser o procedimento na fronteira, *inter alia.*

Finalmente, em 1997, a Lei nº 9.474, de 22 de julho, passou a regular a aplicação do direito dos refugiados no Brasil. O texto legal estabeleceu a responsabilidade do Estado brasileiro em relação ao refúgio e designou, no artigo 11, o Comitê Nacional para os Refugiados como a autoridade central responsável, composto por um órgão colegiado com a participação de representantes do governo e da sociedade civil. Apesar de neste momento o Brasil ter chamado para si a responsabilidade da gestão do refúgio, o ACNUR seguiu tendo um papel de grande importância no país. A esse respeito, a Lei de Refúgio prevê que o órgão internacional será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto, nos termos do artigo 14, parágrafo único). Além disso, a Lei nº 9.474/97, em seu artigo 7º, parágrafo primeiro, tornou explícita a incorporação do princípio do *non refoulement* pelo Brasil. O país é signatário do Direito de Genebra e também da Declaração de Cartagena, tendo esta última a consideração de que o *non refoulement* é de natureza *jus cogens*, o que significa que o princípio obriga, inclusive, a aplicação aos países que não aderiram ao Direito de Genebra.

Dialogando com a ordem internacional, a norma de refúgio traz a definição do refugiado tradicional da Convenção de 1951 com a inserção também do conceito ampliado da Declaração de Cartagena de 1984, que incorpora a grave e generalizada violação aos direitos humanos (GGVDH). De fato, o Brasil tornou-se pioneiro na América Latina ao adotar a grave e disseminada violação dos direitos humanos em sua legislação interna. A opção foi por incorporar uma nova abordagem que considera a situação objetiva do país de origem, em vez de se basear em perseguições individuais. Neste cenário, é fundamental compreender quais seriam as circunstâncias que trariam o reconhecimento de alguém como refugiado segundo a lei brasileira. A Lei nº 9.474/97, em seu artigo 1º, considera três possibilidades:

I. Caso se encontre fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país em virtude de possuir fundados temores de

perseguição segundo os motivos clássicos: de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

II. Em função das descritas no inciso anterior, não tenha nacionalidade, mas esteja fora do país onde antes teve sua residência habitual e não possa ou não queira regressar a ele.

III. Em virtude de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Os dois primeiros incisos se referem aos motivos clássicos de perseguição, a única diferença é que um abrange o nacional do país e o outro o residente habitual. Essa segunda opção é importante porque abarca, por exemplo, os apátridas que nunca obtiveram um reconhecimento formal do Estado onde habitam. A Lei nº 9.474/97 não realiza uma exposição do que seria cada motivo clássico (raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas), porém é possível recorrer a fontes do Direito Internacional e doutrinárias para tal entendimento. Nesse sentido, vejamos brevemente alguns conceitos:

I. O conceito de raça é compreendido de maneira ampla e abarca todos os grupos étnicos. O racismo, no passado e ainda nos dias de hoje, tem atuado como fundamento para várias perseguições e conflitos internos. Deste modo, a perseguição de um indivíduo com base na raça é uma razão para realizar o pedido de reconhecimento como refugiado. Ressalta-se que a identidade da vítima está ligada à forma como é percebida pelo agente perseguidor, sobretudo. Dificilmente se poderá justificar a reivindicação da condição de refugiado apenas com base no pertencimento a um determinado grupo racial, porém haverá casos que apenas esse fato será suficiente[153].

II. A perseguição por "razões religiosas" pode assumir várias formas, como por exemplo a proibição de pertencer a uma comunidade religiosa ou a proibição de culto. Carneiro[154] destaca que a perseguição pode ter, inclusive, uma interpretação de elemento identitário, no sentido de pertencimento à uma comunidade, não necessariamente teológico.

III. A nacionalidade, entendida tradicionalmente como o vínculo que une a pessoa ao seu país de origem, não deve ser interpretada apenas como sinônimo de cidadania, mas também como pertencimento a um grupo étnico ou linguístico. A perseguição, por essa razão, pode consistir em medidas e comportamentos contrários a uma minoria

[153] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2019). *Op. cit.,* p. 23.
[154] CARNEIRO, W. P. (2017). O Conceito de Proteção no Brasil: o Artigo 1 (1) da Lei 9.474/97. In: JUBILUT, L. L., GODOY, G. G. (Orgs.). *Refúgio no Brasil. Comentários à Lei 9.474/97*. p. 98.

nacional, pois o fato de pertencer a esse grupo pode suscitar fundados temores de perseguição por si só.

IV. As perseguições políticas são uma preocupação persistente em nível mundial. Sem embargo, é importante que o fato de ter opiniões políticas diferentes daquelas sustentadas pelo Poder Público não justifica o pedido por si só, deve-se demonstrar a intolerância das autoridades e o temor de ser perseguido por manter tais pontos de vista.

V. O último motivo clássico é a identificação do indivíduo como pertencente a um grupo social. É um critério sem definição precisa, portanto passou a ser utilizado de maneira recorrente em relação às mulheres e à população LGBTQI+. Na opinião de Jubilut[155], esse motivo ainda se encontra em construção e essa característica deve ser mantida assim para que não se perca a flexibilidade necessária, que é o seu atributo primordial.

O artigo 1º da Lei nº 9.474/97 ainda traz no seu inciso III a novidade legal da grave e generalizada violação aos direitos humanos. Essa hipótese rompe com a limitação eurocentrista dos motivos clássicos, os quais são omissos em caso de violações aos direitos econômicos, sociais e culturais. Compete realçar, porém, que não existe uma definição dos seus termos na norma nacional, apenas a menção a esse conceito indeterminado. Na opinião de Holzhacker[156], melhor seria que o Brasil adotasse conceitos desenvolvidos por Tribunais Internacionais, *verbi gratia*, a Corte Interamericana de Direitos, para que não se viole o direito em razão da inexistência de um conceito definido. A partir dessa ideia, a situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos deveria ser reconhecida sempre que houvesse violação de direitos inderrogáveis, tais quais os previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

Nessa perspectiva, a Corte Interamericana de Direitos Humanos não apresenta um conceito definitivo para o que seria uma "grave e generalizada violação aos direitos humanos", mas estabelece quais práticas consistiram em graves violações[157] de forma exemplificativa. O Brasil, por sua vez, tem optado pela utilização de notas técnicas que reconhecem a situação de GGVDH de alguns países como Venezuela, Síria, Afeganistão, Iraque, República do

[155] JUBILUT, L.L. (2007). *Op. cit.,* p. 134.
[156] HOLZHACKER, V. (2017). A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil. In: JUBILUT, L. L., GODOY, G. G. (Orgs.). *Refúgio no Brasil. Comentários à Lei 9.474/97*. pp. 130-131.
[157] *Ibid*. p. 136.

Burkina Faso e República do Mali[158]. A utilização das notas técnicas possibilita simplificar o processo de reconhecimento da condição de refugiado para nacionais desses países.

Em síntese, é possível afirmar que a *lex especialis* de refúgio é bem estruturada do ponto de vista formal, mas é sucinta. Não obstante, as resoluções do CONARE também regulamentam a situação das pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio no país, à luz da previsão do artigo 12, inciso V da Lei nº 9.474/97. Ao tempo da escrita dessa investigação as resoluções vigentes sobre o tema eram: Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, Resolução Normativa nº 23, de 30 de setembro de 2016, Resolução Normativa nº 26, de 26 de março de 2018, Resolução Normativa nº 27, de 30 de outubro de 2018, Resolução Normativa nº 28, de 20 de dezembro de 2018, Resolução Normativa nº 29, de 14 de junho de 2019, Resolução Normativa nº 31, de 13 de novembro de 2019, Resolução Normativa nº 33, de 20 de novembro de 2020, Resolução Conjunta nº 1, de 9 de agosto de 2017, Resolução Conjunta nº 1, de 9 de outubro de 2018, Resolução Conjunta nº 2, de 2 de dezembro de 2020[159]. Observa-se um grande número de atos normativos, refletindo a complexidade do tema e a ausência de um decreto regulamentador da Lei de Refúgio. Torna-se essencial, com base nisso, a organização detalhada dos procedimentos relacionados ao refúgio, bem como de outros aspectos que complementam a Lei nº 9.474/97, função desempenhada por meio dessas resoluções.

2- Outras figuras jurídicas brasileiras

Os casos de indivíduos necessitados de proteção internacional, mas que não se encaixam dentro do conceito clássico de refugiado, abrem a discussão para imaginar outras tipologias possíveis no marco legal. A linha que separa a migração do refúgio tem ficado cada vez mais tênue, na medida em que o conceito tradicional de refugiado tem se tornando obsoleto, ao considerar as transformações que ocorreram desde o século passado, quando da criação da Convenção de 1951.

Conforme McAdam e Wood[160], dentro do contexto da mobilidade transfronteiriça, a distinção mais importante não é entre refugiados e migrantes *per se*, mas sim entre aqueles que requerem "proteção internacional" e aqueles que não. Nos tempos atuais, as obrigações de

[158] Nota Técnica nº 3/2019/CONARE (Venezuela), Nota Técnica nº 19/2020/CONARE (Síria), Nota Técnica nº3/2020/(Afeganistão), Nota Técnica nº 26/2020 (Iraque), Nota Técnica nº 2/2021/CONARE (Burkina Faso), Nota Técnica nº 1/2021/CONARE (Mali).
[159] Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2023a, *online*). Resoluções. Recuperado de: https://shre.ink/bngs.
[160] MCADAM, J., WOOD, T. (2021). The Concept of "International Protection" in the Global Compacts on Refugees and Migration. *Interventions: international journal of postcolonial studies*, v. 23. pp. 191-206.

proteção internacional dos Estados se estendem para além dos "refugiados" e incluem as obrigações de "proteção complementar". Nessa perspectiva, a proteção complementar é oferecida a pessoas que não são consideradas refugiadas segundo o Direito de Genebra, sendo uma forma de proteção desencadeada por obrigações expandidas de não devolução, que pode estar baseada em tratados de direitos humanos ou em princípios gerais humanitários, conforme aponta McAdam[161]. Portanto, aqueles que recebem a proteção complementar também estarão protegidos pelo princípio do *non-refoulement*, o que significa que os Estados receptores deverão encontrar maneiras para legalizar a entrada e a estadia desses grupos de pessoas.

O Brasil, por seu turno, não poderia ficar isolado dessa temática de impacto global. Além da adoção do conceito ampliado de refugiado da Declaração de Cartagena, houve uma atualização da legislação migratória a fim de abrir canais regulares de imigração e acolher os estrangeiros que chegam ao território brasileiro por razões diversas que não o refúgio. Nesse sentido, foi implementado o artigo 14, parágrafo 3º, da Lei nº 13.445 de 2017, que estabelece a concessão de visto temporário para acolhida humanitária a apátridas ou nacionais de outros países que se encontrem em contextos de grave ou iminente instabilidade institucional, conflitos armados, calamidades de grande proporção, desastres ambientais ou graves violações de direitos humanos e do direito internacional humanitário, além de outras situações previstas em regulamento. Merece atenção que, dentro do amplo conceito de acolhida humanitária, há a previsão de grave violação de direitos humanos, definição que se assemelha à noção de grave e generalizada violação de direitos humanos prevista na Lei nº 9.474/97. Ademais, a legislação mantém o conceito aberto, permitindo sua aplicação a outras situações estabelecidas em regulamento. Com isso, a norma conseguiu abranger situações que não estão incluídas dentro do conceito de refúgio, mas que não podem estar fora da proteção, como é o exemplo de vítimas de calamidades ambientais, tema que tem despertado muitos debates recentemente.

Do mesmo modo, o Decreto nº 9.199 de 2017, em seu artigo 29, prevê o visto de visita, que poderá ser utilizado em situações excepcionais, a exemplo da hipótese de refúgio ou reassentamento[162]. Com a emissão do visto e, ao chegar no Brasil, o interessado poderia optar por requerer o reconhecimento do estatuto do refugiado. Isso sucede porque a legislação

[161] MCADAM, J. (2007). *Complementary protection in international refugee law*. Oxford, Oxford University Press. p. 22.
[162] Nesse sentido, está a Portaria nº 1.001, de 20 de dezembro de 2017 do Ministério das Relações Exteriores, que dispõe sobre o visto de visita em situações excepcionais e dá outras providências.

brasileira não prevê a possibilidade de que se peça o refúgio fora do território brasileiro, essa alternativa ocorre apenas no caso do asilo diplomático, nos termos do artigo 110, do Decreto nº 9.199/17. No que diz respeito à concessão desse visto de visita, há questionamentos sobre a natureza da decisão da autoridade consular brasileira, se é vinculada ou discricionária. Acreditamos que a posição de que se trata de um ato administrativo vinculado é a mais adequada, não sendo possível a atuação discricionária por parte da autoridade consular, especialmente quando se considera a especificidade do visto de visita em situações excepcionais, como no caso de refúgio ou reassentamento. Se o estrangeiro requerente preenche os requisitos legais, deve ter o visto concedido, sem que haja aplicação de critério de conveniência e oportunidade. Além disso, conforme destacado por Atchabahian e Chaves, caso haja uma atuação contrária da autoridade, será possível questionar a decisão perante o Judiciário[163]. A razão para isso reside no fato de que, sendo um ato administrativo vinculado, qualquer ação contrária à lei por parte dos agentes consulares poderá ser sujeita a controle judicial.

Os vistos criados para que se facilite o acesso ao território brasileiro, como o visto temporário para acolhida humanitária e o visto de visita utilizado em situação excepcional, foram resultado direto das últimas políticas adotadas pelo Brasil durante a década de 10. Antes da nova legislação migratória em 2017, os vistos humanitário e de visita haviam beneficiado aos cidadãos haitianos e aos sírios, aqueles em função do terremoto ocorrido e estes em função do conflito armado existente em território. As resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração e do Comitê Nacional para os Refugiados, inicialmente elaboradas para resolver casos específicos, tiveram um impacto direto no desenvolvimento da nova legislação migratória. O legislador não idealizou figuras do abstrato, mas bem adotou o que já vinha sendo realizado no dia a dia pelo Poder Executivo, com uma transposição da prática à normativa federal.

Por um lado, a utilização dos mecanismos *ad hoc* evita o formalismo e colabora com a elaboração de uma solução urgente, mas peca pelo fato de ser feita através de atos normativos secundários e ter destinatários determinados. Sob esse aspecto, a espontaneidade para criação de vistos extraordinários para casos específicos é uma faca de dois gumes: permite a flexibilidade, mas também retira a estabilidade das figuras jurídicas, que são criadas sem uma

[163] CHAVES, J., ATCHABAHIAN, A. C. R. (2020). O visto na Lei de Migração: da Soberania ao Controle Judicial. In: RAMOS, A. C., VEDOVATO, L. R. & BAENINGER, R. (Coords.), CAMARGO, A. S., GALIB, C. P., VON ZUBEN, C. & *et al*. (Orgs.). *Nova Lei de Migração: Os três primeiros anos*. São Paulo, Unicamp-Observatório das Migrações. p. 155.

base normativa e para destinatários em concreto. Ademais, conforme apontado por Jubilut, Andrade e Madureira, há uma preocupação de que a criação desses programas específicos para haitianos e sírios possa ter violado os princípios de igualdade e não discriminação, uma vez que migrantes de outros países em situações semelhantes não tiveram a oportunidade de se beneficiar dessa forma de proteção[164]. A esse respeito, argumentamos que o ocorrido representou um mal necessário no contexto brasileiro, uma vez que a consolidação dessas figuras jurídicas decorreu diretamente dos eventos que se sucederam na prática. No entanto, é fundamental reconhecer os equívocos cometidos para aprimorar o sistema jurídico e prevenir a reincidência de questões semelhantes no futuro.

Para explicar essas figuras jurídicas brasileiras que oferecem uma proteção complementar, será realizada uma exposição nos tópicos seguintes de como se deu a recepção e a acolhida desses dois grupos (haitianos e sírios) no Brasil ao longo dos últimos anos. Ademais, também será analisada a situação legal dos venezuelanos, pois os mesmos poderão estar sob várias condições migratórias, sendo um deles o de residente fronteiriço, modalidade migratória recente que foi inspirada no Acordo de Residência do Mercosul, celebrado em 2002. O primeiro ponto abordado, no entanto, será outra instituição jurídica de grande tradição no território brasileiro, o asilo político. Como país da América, o Brasil possui esse antigo instituto que precede o Direito de Genebra, inclusive.

2.1- O caso especial do asilo político

A positivação do instituto do asilo político na América Latina teve início no século XIX com o Tratado de Direito Penal de Montevidéu[165], de 1889, e foi progressivamente consolidada por meio de outros instrumentos jurídicos. Entre eles, destacam-se o Tratado sobre Direito Internacional Penal (1889), a Convenção sobre Asilo (1928), a Convenção sobre Asilo Político (1933), o Tratado sobre Asilo e Refúgio Político (1939), a Convenção sobre Asilo Diplomático (1954) e a Convenção sobre Asilo Territorial (1954).

O asilo político é um dos princípios fundamentais que orientam as relações internacionais do Brasil, conforme consta do artigo 4º, inciso X, da Constituição. O Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, em seu artigo 108, define o asilo político como um ato discricionário do Estado, podendo ser diplomático ou territorial, e sendo concedido como forma de proteção a

[164] JUBILUT, L. L., ANDRADE, C. S. M. & MADUREIRA, A. L. (2016). Humanitarian visas: building on Brazil's experience. *Forced Migration Review*, v. 53. p. 78.
[165] Não ratificado pelo Brasil.

indivíduos perseguidos em seu país de origem devido a suas crenças, opiniões, filiação política ou por atos considerados delitos políticos. De acordo com a sua própria designação, para a concessão de asilo político, o delito imputado ao indivíduo não pode consistir em um crime comum, pois essa seria uma clara violação à justiça do país do asilado, o qual tem a soberania e o direito de julgar o que ocorre em seu território. Outrossim, reconhecer indevidamente o asilo político também infringiria o princípio da cooperação jurídica internacional, uma vez que, de acordo com o artigo 5º, inciso LII, da Constituição de 1988, não cabe extradição por crime político ou de opinião.

Segundo Ramos[166], para a caracterização da chamada "situação de asilo", é necessário o cumprimento de três pressupostos essenciais: I - desde uma perspectiva subjetiva, o solicitante de asilo deve ser estrangeiro; II - desde uma perspectiva objetiva, a natureza da conduta realizada não pode ser um crime comum e não pode se caracterizar como ato contrário aos propósitos e princípios das Nações Unidas; III - desde o ponto de vista da temporalidade, deve haver um estado de urgência. A partir desse entendimento, as condições expostas de forma clara por Ramos delineiam um arcabouço que visa garantir a proteção aos indivíduos perseguidos, ao mesmo tempo em que impõe limites precisos à concessão do asilo político, a fim de evitar abusos ou má-fé no uso dessa instituição jurídica.

Com efeito, o asilo político está atrelado à discricionariedade dos governantes e das relações internacionais de um país, não gerando direito de reconhecimento ao solicitante. Ele é uma "carta na manga" da diplomacia brasileira e não detém protagonismo no país, já que o refúgio abarca a imensa o caso da maioria dos estrangeiros que não podem retornar ao Estado de nacionalidade ou residência por perseguição odiosa ou quadro de violação grave e sistemática de direitos humanos[167]. Tendo isso em vista, o asilo político do ordenamento jurídico brasileiro não se confunde com o refúgio que tenha motivação política. De fato, existe uma previsão na Lei nº 13.445 de 2017, que trata expressamente da condição do asilado no artigo 27, a qual não se confunde com a de refugiado, esta última regida pela Lei nº 9.474/97.

O instituto do asilo político é empregado em casos de perseguição política individualizada, perseguição essa que tem que ser efetiva, à diferença do refúgio, em que é suficiente o temor de perseguição. Ademais, a concessão do asilo é um ato discricionário do Estado e possui

[166] RAMOS, A. C. (2011). Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, A. C., RODRIGUES, G. & ALMEIDA, G. A. (Orgs.). *60 anos de ACNUR Perspectivas de futuro*. São Paulo, Editora CL-A Cultural. p. 19.
[167] *Ibid.* p. 42.

efeito constitutivo, uma vez que o Estado tem o direito de concedê-lo, mas não a obrigação de fazê-lo ou de justificar sua negativa[168]. Não há um órgão técnico especializado para análise de pedidos, como é a hipótese do CONARE para os refugiados, os casos são avaliados diretamente pela Presidência da República. Tampouco existe uma lei específica para tratar os casos de asilo político, o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017 o regulamenta no capítulo VI. Algumas questões importantes de serem destacadas são:

I. O solicitante de asilo político fará jus à autorização provisória de residência, demonstrada por meio de protocolo, até a obtenção de resposta do seu pedido. Esse protocolo, por sua vez, permitirá a expedição de carteira de trabalho provisória, a inclusão no cadastro de pessoa física e a abertura de conta bancária (artigo 116, Decreto nº 9.199/17).
II. O direito à reunião familiar será reconhecido a partir da concessão do asilo.
III. A ausência do país, sem prévia comunicação às autoridades, resultará na perda da condição de asilado. Sob a mesma lógica, o solicitante de asilo político que não solicitar autorização prévia ao Ministro das Relações Exteriores para saída do país, terá como pena o arquivamento de sua solicitação (artigos 100 e 118, Decreto nº 9.199/17).
IV. Exclui-se da concessão de asilo aquele que tenha cometido crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (artigo 108 , Decreto nº 9.199/17).
V. O ingresso irregular no território nacional não constituirá impedimento para a solicitação de asilo (artigo 109, Decreto nº 9.199/17).
VI. Em nenhuma hipótese, em caso de denegado o asilo ou revogada a sua concessão, poderá ser executada retirada compulsória do estrangeiro para território onde sua vida e integridade possam ser ameaçadas (artigo 113, Decreto nº 9.199/17).
VII. Compete ao Presidente da República decidir sobre o pedido de asilo político e sobre a revogação de sua concessão, consultado o Ministro de Estado das Relações Exteriores (artigo 112, Decreto nº 9.199/17). O ato de concessão disporá sobre as condições e os deveres a serem observados pelo asilado (artigo 114, Decreto nº 9.199/17).
VIII. A autorização de residência do asilado político será concedida por prazo indeterminado. Por sua vez, a cessação da condição não impedirá a solicitação de nova autorização de residência (artigo 156, Decreto nº 9.199/17).

[168] Nos termos do artigo 2º da Convenção sobre Asilo Diplomático, de 28 de março de 1954.

A Lei nº 13.445 de 2017 e o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017 reconhecem duas modalidades de asilo político: o diplomático e o territorial. A primeira espécie de asilo é aquela que é solicitada no exterior em legações, navios de guerra e acampamentos ou aeronaves militares brasileiras. O asilo diplomático é um instituto precário em virtude do seu caráter transitório, funcionando como um instrumento preliminar para a efetivação do asilo territorial. Após a chegada ao território brasileiro, o beneficiário será imediatamente informado sobre a necessidade de registro da sua condição. O asilo territorial, por sua vez, é aquele que é solicitado em qualquer ponto do território nacional.

As peculiaridades do asilo e sua comparação com o refúgio são alvo de discussão, pois a utilização dos termos "asilo", "asilado", "refúgio" e "refugiado" produz uma série de confusões. Leite[169] aborda o tema, destacando que a tradição regional fez com que os dois primeiros termos ficassem reservados ao regime do asilo político. Por sua vez, Jubilut[170] elucida que o termo guarda-chuva "asilo", em sua expressão *lato sensu*, inclui o "asilo diplomático e territorial", bem como o instituto do "refúgio". Aqui todos (asilo diplomático, territorial e refúgio) seriam espécies do mesmo gênero "asilo", que visa à proteção do ser humano em face de perseguição.

Em geral, os países latino-americanos reconhecem expressamente o direito ao asilo, embora não façam a distinção entre asilo e refúgio no âmbito constitucional e sim dentro das legislações nacionais[171]. Na Europa, os solicitantes de refúgio são chamados de *asylum seekers* e, quando têm sua condição reconhecida, são considerados refugiados, não asilados. Não se utiliza o termo *refugee seeker*, pois o que se busca é o direito de asilo, não o direito de refúgio; no entanto, ao ter a condição reconhecida, a pessoa será considerada uma refugiada. No caso do Brasil, é importante saber primeiro, desde que perspectiva se está usando o termo, pois quem recebe asilo político e territorial será asilado e quem tem o refúgio reconhecido será refugiado. Um asilado não pode ser chamado de refugiado, já que ele não se rege pelo Direito de Genebra. Um refugiado, no entanto, pode se referir ao direito de asilo em sentido amplo, tendo em vista que o refúgio seria uma espécie de asilo quando se utiliza uma interpretação *lato sensu*.

---

[169] LEITE, L. (2014). *O devido processo legal para o refúgio no Brasil.* Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. p. 73.
[170] JUBILUT, L. L. (2007). *Op. cit*., pp. 36-37.
[171] QUEIROZ BARBOZA, E. M., BACK, A. (2016). A proteção normativa dos refugiados políticos na América Latina e no Brasil. In: GEDIEL, J. A. P., GODOY, G. G. (Orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba, Kairós. p. 95.

2.2- O visto temporário de acolhida humanitária: o caso haitiano

O drama humanitário experienciado pelo Haiti, resultado da catástrofe ambiental vivida em decorrência do terremoto de 12 de janeiro de 2010, refletiu uma situação extraordinária em termos migratórios. À consequência deste fato, os haitianos, que correspondiam a um número insignificante de migrantes no Brasil, passaram a representar um dos coletivos mais relevantes no país nos últimos anos. Esse aumento significativo na migração haitiana também foi impulsionado por um vínculo já existente entre os dois Estados, resultante da participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH)[172], que começou no ano de 2004 e seguiu até 2017. Ao tempo do terremoto, não obstante, ainda não existia um processo facilitado para que as pessoas advindas do Haiti fossem rapidamente acolhidas e integradas à sociedade brasileira. Os haitianos, nesse contexto, enfrentavam desafios como a obtenção de um visto regular de turismo e os riscos das rotas de entrada no Brasil, frequentemente associadas à atuação de contrabandistas de pessoas[173]. Essas adversidades, decerto, foram o reflexo da ausência de vias seguras e acessíveis do período. Afinal, não era razoável esperar que indivíduos que haviam escapado de um terremoto, perdido tudo e se encontravam em uma situação de vulnerabilidade econômica, pudessem obter com facilidade um visto de turismo para outro país. Para muitos, a única alternativa viável foi recorrer a itinerários facilitados por redes de contrabando de migrantes.

A chegada dos haitianos ao território brasileiro exigiu a reflexão sobre cenários não contemplados pela legislação migratória até então, levantando a questão de como tratar pessoas que necessitam de acolhimento com base em fundamentos diversos para além do refúgio. Não existiam requisitos legais para que os cidadãos do Haiti fossem reconhecidos como refugiados à luz da Lei nº 9.474/97, entretanto havia um contexto histórico que possibilitava a inclusão dessas pessoas dentro de um marco legal. Muito antes do terremoto no Haiti, o Conselho Nacional de Imigração (CNIG) havia editado a Resolução Normativa nº 27/98, que lhe permitia decidir as omissões da antiga Lei nº 6.815/80. Por sua vez, em 2006, o órgão havia estabelecido que o pedido encaminhado pelo CONARE por razões humanitárias seria considerado como um caso omisso (Resolução Recomendada nº 8 do CNIG). Através da antiga Resolução Normativa nº 13 do CONARE, de 2007, estabeleceu-se

[172] Organização das Nações Unidas. (2004). Conselho de Segurança. Resolução 1542 das Nações Unidas, de 30 de abril.
Ministério da Defesa. (2024a, *online*). *Histórico da participação brasileira em missões da ONU*. Recuperado de: https://shre.ink/bngG.
[173] JUBILUT, L. L., ANDRADE, C. S. M. & MADUREIRA, A. L. (2016). *Op. cit.*, p. 76.

que o pedido de refúgio que não atendesse os requisitos de elegibilidade previstos na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, poderia, a critério do CONARE, ser sobrestado para que a permanência do estrangeiro no País pudesse ser apreciada pelo CNIG[174]. Esse cenário sugere que, até então, o Brasil não se mostrava refratário ao seguimento estrito das hipóteses legais de refúgio para oferecer proteção ao imigrante que não se encaixava nos motivos previstos na Lei nº 9.474/97.

Depois do terremoto, em 16 de março de 2011[175], o CNIG autorizou, pela primeira vez, ao amparo da Resolução Normativa nº 27/1998, a permanência em território nacional de 199 haitianos, cujos pedidos haviam sido rejeitados pelo CONARE. Apesar dos mecanismos que existiam no momento, a indefinição jurídica permanecia. E assim, em 12 janeiro de 2012, se aprovou a Resolução Normativa nº 97 do CNIG, a qual foi responsável por criar uma modalidade especial de visto permanente de caráter humanitário. Seriam consideradas razões humanitárias, conforme a Resolução nº 97, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010. O visto poderia ser solicitado exclusivamente na embaixada brasileira em Porto Príncipe, sendo, no entanto, limitada a uma cota de 1.200 concessões anuais. Essa quantidade era determinada pela capacidade operacional da embaixada no Haiti e pela capacidade do mercado de trabalho brasileiro em absorver novos imigrantes[176].

Contudo, a implementação da cota restringia significativamente as possibilidades de solicitação do visto, especialmente quando se considera a magnitude da catástrofe ocorrida. Com uma média de 100 concessões mensais, o número estabelecido mostrava-se insuficiente, principalmente para um país de proporções continentais como o Brasil. Em paralelo, o CONARE estreitava as possibilidades, pois havia deliberado em novembro de 2011, durante sua 76ª reunião ordinária, que não aceitaria novos pedidos de refúgio por parte dos cidadãos do Haiti[177]. Essa decisão, não obstante, foi revertida em setembro de 2012[178]. Em abril de

[174] Nesse sentido, conforme o artigo 1º da antiga Resolução Normativa nº 13, de 23 de março de 2007 do CONARE: "O pedido de refúgio que possa não atender aos requisitos de elegibilidade previstos na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, poderá, a critério do CONARE, ser sobrestado para que possa a permanência do estrangeiro no País ser apreciada pelo Conselho Nacional de Imigração, com base na Resolução Normativa CNIg nº 27, de 25 de novembro de 1998, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos".

[175] Conselho Nacional de Imigração. (2011). Ata da II reunião ordinária do CNIG, realizada em 16/03/2011.

[176] Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. (2012). Ata da reunião extraordinária do CNIG, realizada em 12/01/2012.
Paulo Roberto dos Santos Pinto.

[177] Ministério da Justiça. Comitê Nacional para Refugiados. (2011). Ata da 76ª reunião ordinária do CONARE, realizada em 11/11/2011.

[178] Ministério da Justiça. Comitê Nacional para Refugiados. (2012). Ata da 83ª reunião ordinária do CONARE, realizada em 28/09/2012.

2013, a Resolução Normativa nº 102 do CNIG eliminou o teto anual de 1.200 vistos inicialmente previsto pela Resolução nº 97 do CNIG e também permitiu que a concessão do visto pudesse ser realizada pelas representações brasileiras nos países ao longo da rota de imigração dos haitianos.

A criação da Resolução nº 97 do CNIG gerou grande controvérsia, pois o órgão foi acusado de exceder sua competência legal ao criar um visto por meio de norma infralegal, sem respaldo na legislação vigente à época. Conforme decidido em acórdão pelo Tribunal de Contas da União em 2017, compete ao Congresso Nacional legislar sobre estrangeiros pelo fato de esta ser uma questão geral de Estado[179]. Ainda sim, a Resolução nº 97 seguiu válida até outubro de 2017 e, depois da entrada em vigor da Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017 e do seu correspondente Decreto nº 9.199, de 20 de novembro, o tema passou a ser regulado pela Portaria Interministerial nº 10, de 6 de abril de 2018. Esta foi a primeira portaria sobre o visto temporário para fins de acolhida humanitária no novo marco legal[180], definindo com precisão os procedimentos para a tramitação dos pedidos de visto e autorização de residência nesse contexto.

O visto temporário de acolhida humanitária emitido permitia a residência temporária no Brasil por dois anos aos cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti, com a oportunidade de conversão em residência por prazo indeterminado ao final do período (artigos 4º, parágrafo único; 5º, parágrafo único e 7º, *caput* da Portaria Interministerial nº 10, de 6 de abril de 2018). Era previsto ao imigrante a isenção de taxas e emolumentos para obtenção de visto e regularização migratória e também o livre exercício de atividade laboral no país. Outrossim, com o objetivo de desestimular que o território brasileiro fosse utilizado como mais um país de rota migratória e não o destino final dos imigrantes, foi inserida a possibilidade de cassação da residência para acolhida humanitária, caso se comprovasse que o imigrante saiu do Brasil com ânimo definitivo de residir em outro país.

Em 2019, a Portaria Interministerial nº 12, de 20 de dezembro, fez uma restrição de cunho temporal, ao possibilitar o visto humanitário aos haitianos que ingressaram em território brasileiro até o dia 31 de dezembro de 2020. Essa alteração comprova a importância do visto humanitário ter sido regulamentado pela Lei nº 13.445/17 e pelo seu Decreto nº 9.199/17,

[179] Tribunal de Contas da União. (2017). Acórdão nº 1967/2017, de 6 de setembro de 2017.
[180] A Portaria Interministerial nº 10, de 6 de abril de 2018 tinha na sua descrição como base os artigos 14, parágrafo 3º, e 30, I, c, da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, e os artigos 36, parágrafo 1º, e 145, parágrafo 1º, do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017.

pois agora a acolhida humanitária possui uma base legal e não estará à mercê de frágeis portarias.

O caso haitiano, por toda a complexidade e impacto no território brasileiro, possibilitou que fosse tomada uma importante discussão sobre a legislação migratória. Na opinião de Mamed[181], a questão representou uma oportunidade histórica para que fosse adotada uma normativa com mais coerência em relação aos princípios constitucionais e aos compromissos internacionais adotados. A introdução da autorização de residência com finalidade de acolhida humanitária representa um importante avanço na legislação brasileira, ao estabelecer critérios para a concessão a nacionais ou apátridas de países em situação de crise, como grave ou iminente instabilidade institucional, conflitos armados, calamidades de grande proporção, desastres ambientais ou violações graves aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário, conforme disposto no artigo 145 do Decreto nº 9.199/17. A questão haitiana, portanto, estaria incluída dentro dos motivos de concessão, porém o legislador quis abranger outras opções, também colocando mais situações objetivas que caracterizam um país em condições críticas. Essa previsão, por conseguinte, aumentou a proteção dada pelo Estado brasileiro, para além dos casos mais tradicionais do instituto do refúgio.

2.3- O visto de visita como ferramenta para acesso ao refúgio: o caso sírio

O conflito da Síria, por sua vez, também teve bastante impacto nas transformações sofridas na legislação brasileira. Em setembro de 2013, o CONARE aprovou a Resolução Normativa nº 17, tendo em vista a crise humanitária de grandes proporções que ocorria no território sírio, criando um visto de visita. Para a aprovação dessa resolução foram considerados os laços históricos que uniam os Estados envolvidos, assim como a crescente busca por refúgio em território brasileiro de parte dos indivíduos afetados e das respectivas dificuldades encontradas para se deslocar ao país.

O visto era concedido por razões humanitárias, as quais, conforme o artigo 1º da Resolução Normativa nº 17, eram entendidas como decorrentes do agravamento das condições de vida da população na Síria ou em suas regiões fronteiriças. Portanto, é válido realçar que a medida não se restringiu apenas aos cidadãos sírios, mas a todos aqueles que foram afetados e forçados a sair de seu local habitual de residência. Não obstante, o CONARE, assim como a CNIG no que concerne ao caso dos haitianos, se excedeu em seu papel, pois não tinha

[181] MAMED, L. H. (2021). Fontié ki kwaze: a imigração haitiana e os desafios à política humanitária no Brasil. In: LOPES, C. M. S, DE PAULA, P. M. (Orgs). *Migrantes e refugiados: uma aproximação baseada na centralidade do trabalho e na justiça social/organização*. Brasília, Ministério Público do Trabalho. p. 342.

competência para regular a concessão de visto no exterior a possíveis candidatos a refúgio no Brasil. Conforme o inciso V, do artigo 12 da Lei nº 9.474/97, o CONARE apenas pode aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução da Lei nº 9.474/97. Aqui, foi criado um novo tipo de visto, porém com um claro vício de competência, uma vez que a prática do ato não se enquadrava nas atribuições previstas em lei.

Segundo menciona Sant'Ana[182], foi baixa a efetividade da Resolução Normativa nº 17 no que tange ao seu principal objetivo, que era chegar ao território brasileiro e pedir o refúgio. A tentativa de facilitar a chegada de potenciais candidatos ao refúgio no Brasil, sem a devida preparação da rede consular brasileira, resultou em uma série de consequências indesejadas na implementação da medida. Além disso, foi relatado que o Brasil estava sendo utilizado por alguns beneficiários da medida como um ponto de passagem para alcançar terceiros países. O autor ainda afirmou que, em setembro de 2015, apenas um pouco mais de um quarto dos beneficiários dos vistos emitidos tiveram o reconhecimento da condição de refugiado pelo governo brasileiro. Por conseguinte, é fundamental ressaltar que a falta de preparo e sistematização dificultou consideravelmente a aplicação prática do visto. Havia uma carência de pessoal e de diretrizes mínimas para lidar com o grande fluxo que se apresentou.

Depois da entrada em vigor do novo marco legal migratório, através da Lei nº 13.445 de 2017, a situação das pessoas afetadas pelo conflito armado na Síria passou a ser regulada pela Portaria do Ministério das Relações Exteriores nº 1.001, de 20 de dezembro de 2017. O instrumento, nessa perspectiva, trata da regulamentação do visto de visita em circunstâncias excepcionais, além de estabelecer outras diretrizes. Entre as sete possibilidades previstas para sua concessão[183], inclui-se aquelas relacionadas a refúgio e reassentamento, desde que expressamente reguladas por ato normativo do Comitê Nacional para os Refugiados. O fundamento do ato infralegal está no artigo 29, parágrafo 8º, inciso I, do Decreto nº 9.199, de 2017, que prevê que as situações excepcionais para a concessão de visto de visita, conforme o

[182] IANSEN DE SANT'ANA, P. G. (2022). *Op. cit*., p. 173.

[183] Segundo o artigo 1º da Portaria do Ministério das Relações Exteriores nº 1.001, de 20 de dezembro de 2017: O visto de visita em situações excepcionais poderá ser concedido nos seguintes casos, para estada de até 90 dias: I — tratamento de saúde; II — adoção de menor brasileiro; III — ao menor de outra nacionalidade adotado por cidadão brasileiro ou por imigrante residente no Brasil, para que formalize pedido de autorização de residência no Brasil; IV — ao nacional de outro país maior de 60 (sessenta) anos ou portador de necessidades especiais, titular de residência por prazo indeterminado, que disponha de Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM) vencida; V — no passaporte de outra nacionalidade de cidadão brasileiro, em caráter excepcional; VI — ao nacional de outro país que disponha de protocolo de pedido de registro ou prorrogação de prazo de estada ou de protocolo de pedido de residência no Brasil; VII — a casos referentes a refúgio e reassentamento regulados expressamente por ato normativo do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Parágrafo único O prazo de validade dos vistos de visita previstos neste artigo será de 90 dias, entrada única."

interesse nacional, devem ser estabelecidas por ato do Ministro de Estado das Relações Exteriores. Portanto, já sob a égide de uma nova legislação, não existiu vício de competência nesta ocasião, à diferença do caso anterior.

Poderia haver algum tipo de questionamento do porquê o Brasil ter optado por regular a situação dessas pessoas através do visto de visita e não por meio do visto temporário para acolhida humanitária. Qualquer visto temporário, por sua própria natureza, assegura automaticamente a residência no Brasil, desde que seja devidamente registrado na Polícia Federal. O visto de visita, por sua vez, garante ao portador a estada de até noventa dias, prorrogáveis pela Polícia Federal por até noventa dias, desde que o prazo de estada máxima não ultrapasse cento e oitenta dias a cada ano migratório[184].

Na opinião de Sant'Ana[185], a escolha pelo visto de visita foi a mais adequada, pois permite a entrada no território nacional, mas não confere o direito à residência. Se o portador desejar permanecer no Brasil, poderá solicitar refúgio e estará sujeito à autoridade do CONARE. Diante disso, é importante destacar que o refúgio possui uma base jurídica internacional sólida. Assim, a possibilidade de solicitar um visto de visita antes de requerer o reconhecimento da condição de refugiado não implica em induzir o requerente a uma opção com menos garantias.

De acordo com o determinado pelo Decreto nº 9.199/17, o prazo de validade do visto de visita será de um ano, em regra, e permitirá várias entradas no país enquanto estiver válido, exceto no caso de haver determinação em contrário do Ministério das Relações Exteriores. No caso de ser solicitado e emitido por meio eletrônico, o visto de visita poderá ter validade superior a um ano, a critério do Ministério das Relações Exteriores. Por fim, na hipótese de haver reciprocidade de tratamento entre países, o visto de visita poderá ter prazo de validade de até dez anos.

2.4- A residência temporária a nacional de país fronteiriço ao Brasil: o caso venezuelano

A Venezuela passa por uma grande crise humanitária e isso reflete nos países da região. No Brasil, dados da Plataforma Regional de Coordenação Interagencial R4V (Response for

[184] Com exceção do que está disposto no artigo 29, parágrafo 7º, do Decreto nº 9.199/17: "O visto de visita emitido para realização de atividades artísticas ou desportivas, para realização de auditoria e de consultoria, ou para atuação como marítimo nas embarcações não mencionadas no inciso I e no inciso II, alíneas "a" e "b", terá prazo de estada de até noventa dias, improrrogável a cada ano migratório."
[185] IANSEN DE SANT'ANA, P. G. (2022). *Op. cit*., p. 176.

Venezuelans)[186] afirmam que o total de refugiados e imigrantes oriundos do país, até fevereiro de 2023, era de 426.032. Desse total, 53.307 refugiados venezuelanos tiveram sua condição reconhecida, de 99.520 solicitações abertas no país. Por sua vez, estão no Brasil 354.209 nacionais com autorização de residência até a data da pesquisa.

Uma das principais dificuldades enfrentadas pelo Brasil nessa recepção é o impacto concentrado em uma área limitada do território, precisamente onde existe a área da fronteira com a Venezuela. Em regra, o fluxo de pessoas oriundas do país tende a se concentrar em Roraima, um estado com uma população reduzida e economia frágil. O desafio enfrentado pelo governo brasileiro reside, portanto, em coordenar a distribuição de refugiados e imigrantes pelo país, a fim de possibilitar não apenas um acolhimento emergencial, mas uma solução que promova uma verdadeira integração dessas pessoas na sociedade brasileira.

Nesse contexto, o Brasil lançou, em março de 2018, a Operação Acolhida para administrar o intenso fluxo migratório vindo da Venezuela, inicialmente estabelecida pela Medida Provisória nº 820/2018 e posteriormente convertida em lei pelo Congresso Nacional através da Lei nº 13.684 de 21 de junho de 2018. A Operação está baseada no tripé de controle de fronteira (chegada ao posto de triagem e acesso à regularização migratória), no acolhimento em abrigos emergenciais e na possibilidade da realocação voluntária, segura, ordenada e gratuita das pessoas para outras partes do território brasileiro. Esta iniciativa envolve o governo federal, estados, municípios, Forças Armadas, órgãos do Judiciário, organizações internacionais e mais de 100 entidades da sociedade civil[187].

Sem embargo, ainda com esse grande projeto governamental em marcha, muitas propostas ilegítimas foram idealizadas para que se pudesse acabar com o "problema" do fluxo de venezuelanos. Com esse argumento, o senador Chico Rodrigues defendeu, em 2019, a adoção de acampamentos de refugiados no Brasil[188]. Ele justificou a proposta mencionando que, em uma penitenciária agrícola do estado, aproximadamente 300 dos 1,4 mil detentos seriam venezuelanos. Para ele, esse dado reforçava a necessidade de criar um campo de refugiados, seguindo modelos internacionais, com o objetivo de abrigá-los e mantê-los afastados da população, evitando sua permanência em locais considerados inadequados tanto na capital

[186] Plataforma Regional de Coordenação Interagencial R4V (Response for Venezuelans). Recuperado de: https://shre.ink/bngC.
[187] Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. (2024a, *online*). Operação Acolhida. Recuperado de: https://shre.ink/bngL.
[188] Chico Rodrigues sugere criação de campo de refugiados venezuelanos em Roraima. *Senado Notícias*, 18 de novembro de 2019. Recuperado de: https://shre.ink/eyey.

Boa Vista quanto no estado de Roraima. Aqui estamos ante uma situação bastante perturbadora, em que se realiza uma relação direta entre a criminalidade e o instituto do refúgio. Ademais, o senador chegou a afirmar que os venezuelanos deveriam estar afastados do restante da população e não realizar ocupação de supostos "espaços indevidos", como se fossem seres inferiores e não tivessem direito a ocupar a cidade. Essa declaração revela uma posição contrária aos Direitos Humanos e divergente da legislação brasileira, que assegura uma ampla gama de direitos aos imigrantes, proibindo qualquer discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória. Nesse contexto, o direito de ir e vir dos venezuelanos, garantido por lei, não deveria sequer ser questionado.

Não obstante, outras propostas contrárias aos direitos dos refugiados seguiram existindo. Como ilustração, em acórdão do Supremo Tribunal de outubro de 2020, foi decidida a ação cível iniciada pelo estado de Roraima[189] que pedia, *inter alia,* o fechamento temporário da fronteira com a Venezuela ou a limitação do ingresso de refugiados venezuelanos ao Brasil. Esses pedidos realizados pelo estado em questão foram indeferidos[190], porém a ação foi julgada parcialmente procedente para determinar à União a transferência de recursos adicionais à Roraima a fim de suprir os custos suportados na prestação de serviços públicos.

Para além do tema da responsabilidade federativa, o fluxo de venezuelanos têm sido objeto de controvérsia relativa ao seu *status* migratório no Brasil. São os nacionais da Venezuela refugiados ou imigrantes econômicos? A questão é bem mais complexa do que a primeira vista se podia detectar e foi necessário desenvolver uma política própria voltada a esse grupo de forma a disponibilizar um caminho de regularização migratória. Ao tempo do início da crise humanitária, a Venezuela não havia aderido ao Acordo sobre Residência do Mercosul e países associados[191], o que não a qualificava para um processo migratório facilitado para os seus nacionais. Nessa perspectiva, o Conselho Nacional de Imigração publicou a Resolução Normativa nº 126 em 3 de março de 2017, que dispunha sobre a concessão de residência

[189] Supremo Tribunal Federal. (2020). Ação Cível Originária nº 3.121 Roraima.

[190] Segundo a ação em questão: "Pedido de fechamento temporário da fronteira entre Brasil e Venezuela ou limitação do ingresso de venezuelanos no Brasil. Indeferimento. No marco do Estado democrático de direito, as opções disponíveis à solução de crises restringem-se àquelas compatíveis com os padrões constitucionais e internacionais de garantia da prevalência dos direitos humanos fundamentais. Pretensão que contraria o disposto nos arts. 4º, II e IX, e 5º, LIV, da Constituição da República, no art. 45, parágrafo único, da Lei nº 13.445/2017 e no artigo XVIII do Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Venezuela. Pedido rejeitado."

[191] O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile foi assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. Atualmente o Mercosul conta com outros Estados Associados que também participam desse processo de integração.

temporária a nacional de país fronteiriço ao Brasil. Essa medida era voltada a nacionais de países da América do Sul que não haviam aderido ao Acordo de Residência do Mercosul, ainda que o resultado prático tenha sido o de organizar a situação dos cidadãos da Venezuela no território brasileiro. A partir da Lei nº 13.445 de 2017, a concessão de residência a nacional de país fronteiriço passou a estar regulada pela Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018[192], tendo em vista o disposto no artigo 161, parágrafo único, do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Alguns anos depois, em 23 de março de 2021, a Portaria Interministerial nº 19 revogou a Portaria nº 9, de 14 de março de 2018, sendo atualmente o instrumento responsável por regular a matéria.

Jubilut, Pérez Velásquez e Jarochinski Silva[193] tratam da opção brasileira por institucionalizar permissões provisórias, seletivas e de menor hierarquia no caso dos venezuelanos. Apesar da situação instalada no país, a opção de regularização foi fundamentada no fato de ser um Estado que faz fronteira com o Brasil, sem análise da situação fática do lugar de origem. Essa interpretação foi posteriormente corrigida quando o CONARE, em junho de 2019[194], reconheceu a aplicabilidade do inciso III do artigo 1º da Lei nº 9.474/97 à Venezuela, ao considerar a existência de "grave e generalizada violação de direitos humanos" no país, afirmando, assim, a possibilidade de concessão de refúgio às pessoas de origem venezuelana.

De fato, o protagonismo das pessoas vindas da Venezuela no âmbito do instituto do refúgio no Brasil não pode ser desconsiderado. Exemplificando, em 2021, os solicitantes venezuelanos representavam 75% do total de homens e 82,6% do total de mulheres que solicitaram reconhecimento da condição de refugiado no Brasil[195]. Isso demonstra que muitos dos venezuelanos recorreram ao estatuto do refugiado, ainda que houvesse a possibilidade de estar no país por outras vias legais. Essa escolha faz sentido, pois o estatuto de refugiado traz uma maior segurança à nível internacional ao estrangeiro, diferentemente de uma autorização de residência que se resume aos limites territoriais do país que a concede.

---

[192] Um mês antes, o Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018 havia reconhecido a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado pela crise humanitária na Venezuela.

[193] JUBILUT, L. L., PÉREZ VELÁSQUEZ, M. Z. & JAROCHINSKI SILVA, J. C. (2020). Proteção Humanitária no Brasil e a Nova Lei de Migrações. In: RAMOS, A. C., VEDOVATO, L. R. & BAENINGER, R. (Coords.), CAMARGO, A. S., GALIB, C. P, VON ZUBEN, C. & *et al*. (Orgs.). *Nova Lei de Migração: Os três primeiros anos*. São Paulo, Unicamp-Observatório das Migrações. pp. 58-59.

[194] Nota Técnica nº 3 do CONARE.

[195] JUNGER DA SILVA, G., CAVALCANTI, L., OLIVEIRA, T. & SILVA, B. G. *et. al*. (2022). *Refúgio em Números (7ª Edição)*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, OBMigra. p. 14.

3- O procedimento de refúgio

Internacionalmente, o Direito de Genebra não tem normas específicas de *hard law* sobre o tema do procedimento de refúgio, cada país signatário é livre para seguir o seu próprio sistema. Não obstante, são reconhecidas práticas que melhor respeitam os Direitos Humanos dos refugiados, além de existirem publicações do ACNUR para orientar os Estados. No Brasil, as bases legais do trâmite de refúgio estão determinadas especificamente na Lei nº 9.474/97 (mais precisamente entre os artigos 17 ao 32), mas o procedimento de refúgio, por ser um processo administrativo, também pode ter as suas lacunas supridas pela Lei nº 9.784/1999 (Lei de Processos Administrativos), além também da Constituição Federal. Ademais, também se utilizam as normas infralegais a fim de detalhar mais o processo e complementar tópicos que não foram tratados a nível legal. A esse respeito, a própria Lei nº 9.474/97 prevê a atuação do CONARE para que sejam esclarecidas questões legais através de aprovação de instruções normativas[196].

Apesar de ser positiva a competência do CONARE para a regulamentação do tema, pois é um órgão especialista, é de se reconhecer que existe um protagonismo desnecessário das normativas de ordem secundária no Brasil, o que ocasiona uma maior instabilidade jurídica, uma vez que é de mais fácil modificação pelos governos. De fato, a história brasileira já comprovou que, no caso de um governo progressista e pró Direitos Humanos no poder, a busca pelo respeito do instituto jurídico do refúgio segue sua evolução, como regra. Ainda que possa haver interferências reacionárias políticas, a maneira de interpretar a questão seria, *a priori*, através de uma lente inclusiva. Por outro lado, no caso de um governo reacionário, ainda que os direitos essenciais estejam garantidos pelas bases legais, há uma tendência a interpretar diversos pontos desde uma perspectiva restritiva, visualizando o estrangeiro como um "invasor". Diante da grande quantidade de normativas secundárias, é essencial organizá-las e consolidá-las em uma regulamentação formal por meio de normas jurídicas primárias, conferindo-lhes maior status legal. Assim como a Lei de Migração (Lei nº 13.445/17) possui um decreto regulamentador (Decreto nº 9.199/17), a legislação sobre refúgio também deveria contar com um regulamento específico para detalhar melhor seus procedimentos e aspectos essenciais.

[196] Segundo o artigo 12, V, da Lei 9.474/97, compete ao CONARE: "Aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei".

3.1- Análise do processo de solicitação e concessão

Para solicitar refúgio, é necessário que a pessoa esteja em território brasileiro. A Lei nº 9.474/97, em seu artigo 7º, estabelece que o estrangeiro ao ingressar no país tem a possibilidade de manifestar seu desejo de ser reconhecido como refugiado. Desta forma, o princípio da extraterritorialidade do refúgio limita o reconhecimento apenas àqueles que se encontrem fora do país de sua nacionalidade, conforme nos recorda Carneiro[197]. Outra coisa seria o pedido de asilo político, que se pode realizar nas embaixadas brasileiras no território estrangeiro.

A *lex specialis* não trata de maneira explícita a possibilidade do reconhecimento do refugiado *sur place*, isto é, aquele que se transforma em refugiado fora do seu país de origem em ocasião de novas circunstâncias que surgiram durante a sua ausência. Apesar da omissão legislativa, compreende-se que não há óbice para se realizar o pedido, contanto que a pessoa esteja em território brasileiro, à luz da interpretação da Convenção de 1951[198]. De fato, o CONARE já reconheceu a condição de refugiado *sur place* em algumas ocasiões[199]. Nesse sentido, o pedido de refúgio não está vinculado a uma entrada regular ao país, tendo em vista que a situação migratória não é importante para se realizar a solicitação de reconhecimento como refugiado. A Lei nº 9.474/97, inclusive, traz a previsão em seu artigo 34, de que a solicitação de refúgio irá suspender, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio. Portanto, a proteção do indivíduo contra a perseguição é considerada o propósito superior a ser alcançado, independentemente de qualquer outra medida administrativa que esteja em andamento.

Terá direito a ocupar o pólo ativo do pedido a pessoa que estiver contemplada na definição que consta do artigo 1º da Lei de Refúgio, conforme um dos seus três incisos. Nesse sentido, poderá ser reconhecido como refugiado toda aquela pessoa que se encaixe dentro da definição clássica de Genebra (em razão de temores legítimos de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, a pessoa encontra-se fora de seu país de nacionalidade e não pode ou não deseja buscar proteção nesse país, ou, no caso de não ter nacionalidade e estar fora do país onde residia habitualmente, não pode ou não deseja

[197] CARNEIRO, W. P. (2017). *Op. cit*., p. 101.
[198] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2019). *Op. cit.*, p. 234.
[199] LEÃO, R. Z. R., Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados & CONARE. (2007). O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do Conare. p. 48.

retornar a ele), assim como aquele que esteja dentro do conceito ampliado da Declaração de Cartagena (devido a uma grave e generalizada violação de direitos humanos, é forçado a abandonar seu país de nacionalidade). Além disso, o solicitante também precisa obedecer condições negativas, ao não poder estar enquadrado dentro das cláusulas de exclusão que impossibilitam a concessão do estatuto. As hipóteses legais de exclusão determinadas pelo artigo 3º Lei nº 9.474/97 são influência direta da Convenção de 1951 e estão divididas em três agrupamentos distintos:

I. O caso de pessoas que já recebem proteção (inciso I).
II. O caso de pessoas que não necessitam proteção (inciso II).
III. O caso de pessoas que não merecem proteção (incisos III e IV).

Na primeira hipótese, é mencionada a impossibilidade de concessão do estatuto a uma pessoa que já goza de proteção por parte de alguma instituição das Nações Unidas. Esse é o caso, por exemplo, dos refugiados da Palestina, que estão acolhidos sob o mando da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA). O objetivo maior que se busca é evitar conflito de competências entre as agências envolvidas, não há uma questão em relação ao indivíduo propriamente dito. Um palestino que se encontre fora da área de competência da UNRWA pode obter o reconhecimento como refugiado para além das definições da sua região. Ele não poderá, no entanto, acumular as duas proteções por razões óbvias.

Também aqueles que já tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro não poderão gozar do estatuto de refugiado. Esse pode ser o cenário de pessoas oriundas de Portugal e do Mercosul, que gozam de benefícios e reconhecimentos que os diferenciam do restante dos estrangeiros. Nacionais de Portugal que residem no Brasil e pleitearam a igualdade de direitos, por exemplo, possuiriam direitos e obrigações similares aos cidadãos brasileiros (Decreto nº 3.927, de 19 de setembro de 2001). O mesmo pode ser dito aos nacionais de países membros do MERCOSUL e seus associados, com o Acordo de Residência MERCOSUL promulgado pelos Decretos nº 6.964 e nº 6.975 de 2009[200]. Aqui, à semelhança da normativa espanhola, que traz a previsão da não admissão de pedidos oriundos

[200] Decreto nº 6.964, de 29 de setembro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002.
Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002.

de cidadãos da União Europeia, o conjunto de direitos que essas pessoas possuem seria precisamente o obstáculo que os impede de acessar essa proteção.

Outra hipótese refere-se às pessoas que, por terem cometido atos de extrema gravidade, não merecem proteção estatal e, portanto, serão excluídas do instituto jurídico. Será o caso de indivíduos que cometeram crimes contra a paz, de guerra, contra a humanidade, hediondo, ou participaram de atos terroristas ou tráfico de drogas. Na mesma linha de pensamento, aqueles que sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas também serão excluídos da proteção. Embora não se faça distinção entre adultos e crianças na aplicação da cláusula de exclusão, há de se considerar as circunstâncias particulares e as vulnerabilidades dos infantes[201].

Cabe destacar também que a Lei nº 9.474/97, no parágrafo segundo do seu artigo 7º, traz a impossibilidade de se invocar o benefício de refúgio à pessoa considerada perigosa para a segurança do Brasil. A legislação faz essa referência sem maiores explicações, caindo em um lugar de abstração, uma vez que "pessoa perigosa" é um conceito indefinido. Passados mais de vinte e cinco anos da Lei nº 9.474/97 em vigor, esta regra ainda não foi objeto de regulamentação posterior para que se pudesse esclarecer o seu conteúdo de alguma maneira, não houve aclaração sobre os critérios para que seja aplicada uma exceção ao princípio do *non refoulement*[202]. Isso configura uma omissão legislativa preocupante, tendo em vista o grau de restrição de direito que é imposto ao se considerar alguém como uma "pessoa perigosa". Ademais, segundo Ramos[203], apesar da Lei de Refúgio ter adotado o princípio do *non refoulement* mitigado, o Brasil está vinculado ao princípio do *non refoulement* absoluto, tendo em vista a sua adesão à Convenção Americana de Direitos Humanos e de dois tratados contra a tortura (Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura). Assim sendo, neste caso, não seria legítimo estabelecer essa restrição legal em relação a uma "pessoa perigosa".

Depois de compreendido o perfil de pessoas que podem ou não receber proteção do instituto de refúgio no Brasil, cabe a explicação de como esse trâmite se realiza em território brasileiro e quais são suas principais condições. É importante destacar que a legislação brasileira

[201] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2019). *Op. cit*., p. 160.
[202] Nesse sentido, será abordada na seção 4.3 deste capítulo, a antiga Portaria 666, de 2019, que definiu os conceitos de pessoa perigosa de maneira incompetente.
[203] RAMOS, A. C. (2022). O princípio do non refoulement absoluto e a segurança nacional. In: RAMOS, A. C, ALMEIDA, G., CLARO, C. *et al*. (Orgs.). *25 Anos da Lei Brasileira de Refúgio: Perspectivas e Desafios.* Brasília, ACNUR. p. 24.

reconhece que o processo de refúgio é gratuito e tem caráter urgente, nos termos do artigo 47 da Lei nº 9.474/97. Sendo assim, não há necessidade de pagamento de taxas para o cadastro, preenchimento de formulários, serviços prestados pela Coordenação-Geral do CONARE ou para a emissão de documentos na Polícia Federal para os solicitantes de refúgio (Protocolo de Refúgio e DPRNM)[204]. Todas essas previsões existem para evitar que haja ainda mais óbices que impeçam a acolhida dentro de um novo país, considerando a situação de vulnerabilidade de uma pessoa que vem a solicitar o refúgio.

O início do trâmite se dará através do cadastro do SISCONARE, sistema que foi implementado em setembro de 2019, através da Resolução Normativa nº 29, de 14 de junho de 2019. O novo sistema é a opção por excelência para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, sua utilização só comporta exceção nos casos de plano de contingência à indisponibilidade do SISCONARE ou em situações de emergência no atendimento, a critério da Polícia, na qual poderá ser recebida solicitação de reconhecimento da condição de refugiado por meio do Sistema Eletrônico de Informações (artigo 1º, parágrafo primeiro da Resolução nº 29). Desta forma, o primeiro passo a ser executado pelo interessado em pedir o refúgio é acessar a plataforma online do SISCONARE, realizar o seu cadastro e preencher o formulário de solicitação de refúgio (essa ação poderá ser feita diretamente pelo interessado, por um mandatário ou por um representante legal)[205].

O solicitante deve se comprometer, ademais de realizar o cadastro e apresentar os seus dados pessoais e de contato, de manter atualizados os dados no sistema[206]. Caso não haja atualização do sistema quando seja necessário, poderá haver arquivamento do pedido, na hipótese de ser notificado, e em 30 dias, não sanar a questão pendente, nos termos do artigo 6º da Resolução Normativa nº 18 do CONARE. A esse respeito, cabe destacar que essa adaptação online que trouxe o SISCONARE levantou questões que interferem diretamente na acessibilidade do procedimento. Isso porque muitos refugiados não possuem acesso facilitado aos meios eletrônicos para poder dar entrada ao procedimento sob orientação adequada, assim como também para seguir o acompanhamento do seu processo. Aqui órgãos públicos e organizações sociais terão um grande papel na ajuda para o preenchimento do formulário, que é bastante longo e complexo para alguém que é alheio ao tema e não compreende os termos.

[204] Ministério da Justiça. (2023b, *online*). *Etapas do processo de refúgio*. Recuperado de: https://shre.ink/bngb.
[205] Artigo 2º da Resolução Normativa nº 29, de 14 de junho de 2019.
[206] Ainda no que tange a questão da documentação e preenchimento de formulários, a Resolução Normativa nº 33 de 2020 do CONARE, trouxe a previsão de preenchimento de formulários específicos, a serem elaborados pelo CONARE, caso seja necessário.

Outrossim, o registro do pedido deverá ser realizado também na Polícia Federal, pois será a partir deste momento que a pessoa se tornará oficialmente um solicitante de refúgio e que o processo entrará na fila de análise pelo CONARE. O interessado terá suas impressões digitais colhidas e receberá o Protocolo de Refúgio, o qual será o seu documento oficial de identificação. Em algumas unidades da Polícia Federal, também é feito um pedido de emissão do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório.

Deste modo, para que seja realizado o processamento do pedido de refúgio, é necessário passar por duas fases: 1) SISCONARE e 2) Polícia Federal. O registro do pedido na Polícia Federal, não obstante, têm recebido críticas por parte dos usuários imigrantes e de outros órgãos. Em pesquisa realizada em fevereiro de 2022 pela Defensoria Pública da União, foi apontado que quase a totalidade das pessoas (99,1%) encontraram dificuldades ao tentar agendamento junto à Polícia Federal. As reservas mais pretendidas, segundo a pesquisa, eram: autorização de residência, solicitação de refúgio e renovação de protocolo de refúgio e mais de dois terços dos imigrantes investigados afirmaram que tentavam realizá-las desde o ano de 2021.

Depois da instauração oficial do pedido, o Ministério da Justiça e da Segurança Pública[207] recomenda que o SISCONARE deva ser acessado pelo menos uma vez ao mês para que seja checado o seu andamento. A comunicação ocorre principalmente pelo sistema, e a decisão do pedido pode demorar, exigindo que o solicitante renove o protocolo de refúgio anualmente. Caso o protocolo não seja renovado em até seis meses da data de validade, o processo de refúgio será extinto, conforme o artigo 6º, A da Resolução Normativa nº 18. Enquanto o processo de solicitação de refúgio estiver em tramitação, o requerente estará sujeito à legislação aplicável aos estrangeiros, nos termos do artigo 22 da Lei nº 9.474/97.

Após a instrução do pedido com a documentação necessária, o solicitante terá que aguardar a entrevista de elegibilidade. Momento chave do processo de solicitação de refúgio, a entrevista consistirá na base da estruturação do parecer de elegibilidade realizado pelos funcionários do CONARE, nos termos do artigo 6º, da Resolução Normativa 29. Será na entrevista que o solicitante terá a oportunidade de expor a sua narrativa a fim de comprovar a existência do fundado temor de perseguição que fundamenta o pedido de refúgio, portanto, a presença do peticionário é imprescindível nesta etapa, podendo haver arquivamento do processo de refúgio, caso haja uma ausência sem justificativa.

[207] Ministério da Justiça. (2023c, *online*). *Pedir refúgio*. Recuperado de: https://shre.ink/M3Bo.

As entrevistas poderão ser realizadas de forma online ou presencialmente nos Núcleos Regionais da CG-Conare nas cidades de São Paulo (SP), Campinas (SP) ou Rio de Janeiro (RJ)[208]. A entrevista é, em regra, presencial, porém no decorrer da pandemia da COVID-19, o CONARE reforçou a realização de entrevistas de elegibilidade à distância[209]. É garantido o sigilo das informações discutidas e analisadas dentro do procedimento (artigos 20 e 25 da Lei nº 9.474/97), dando liberdade para que o refugiado se sinta seguro para expressar tudo que aconteceu em seu país de origem. Nos casos em que haja a barreira linguística, haverá o uso de intérpretes, no entanto, verifica-se uma baixa disponibilidade destes profissionais na prática, que serão substituídos muitas vezes por refugiados reconhecidos que dominam o idioma da pessoa solicitante de refúgio[210]. A importância da figura do intérprete profissional é inquestionável dentro do processo de refúgio, pois abre um canal de comunicação eficiente entre a parte e o Estado.

Antes de ser declarada a condição de refugiado ou não, o processo poderá ser suspenso. Essa suspensão não encontra respaldo na Lei nº 9.474/97, está prevista na Resolução nº 18 do CONARE, em seu artigo 12, em que se determina que o plenário do CONARE poderá, mediante decisão fundamentada, suspender a tramitação do caso e recomendar ao Conselho Nacional de Imigração que analise o caso do solicitante em duas situações:

I. Quando haja a possibilidade da permanência do estrangeiro no país por razões humanitárias (Resolução Recomendada nº 8, de 19 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Imigração).
II. Quando haja a possibilidade da permanência do estrangeiro no país por circunstância relevante e que esteja sujeita à Resolução Normativa nº 27, de 25 de novembro de 1998, do Conselho Nacional de Imigração, que trata dos casos especiais e omissos.

Nestes dois casos, o processo de análise da condição de refugiado será temporariamente suspenso no CONARE até que a recomendação do Conselho Nacional de Imigração seja devidamente registrada nos autos do processo. Somente após o registro dessa recomendação, o processo de análise da condição de refugiado poderá seguir seu curso regular.

---

[208] Ministério da Justiça. (2023d, *online*). *Entrevista de elegibilidade*. Recuperado de: https://shre.ink/bngH.
[209] Plataforma regional para el fortalecimiento de los sistemas de asilo de las Américas. (2023, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bngU.
[210] JUBILUT, L. L., PEREIRA, G. A. (2022). Mudanças no procedimento de reconhecimento do status de refugiado no Brasil ao longo dos 25 anos da Lei 9.474 e seus impactos na proteção das pessoas refugiadas. *REMHU*, Brasília, v. 30, nº 66. p. 173.

O plenário do CONARE é competente para o reconhecimento da condição de refugiado, ainda que o caso já tenha sido discutido pelo Grupo de Estudos Prévios (GEP). Não há previsão de quanto tempo demora para que uma decisão seja tomada, porém as solicitações são analisadas em uma média de 3 anos, segundo informação do próprio Ministério da Justiça[211]. A regra é que a análise dos processos seja feita pela ordem cronológica de pedidos, porém haverá exceções. Será o caso, por exemplo, de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, com deficiência física ou mental e portadoras de doenças graves (nos termos da Lei nº 12.008, de 29 de julho de 2009). Igualmente aqueles que tiverem processo de extradição pendente, estejam detidos para cumprimento de pena ou com expulsão decretada, assim como quem tenha tido seu processo arquivado alguma vez.

A decisão final será informada através do email ou pelo SISCONARE. Com a notificação positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar cédula de identidade correspondente (artigo 28, Lei nº 9.474/97). O reconhecimento da condição de refugiado e o consequente registro perante a Polícia Federal implicam renúncia à condição migratória pretérita, conforme os ditames do artigo 6º, d da Resolução Normativa nº 18 do CONARE.

Será arquivado sem análise de mérito, o pedido daquele que não comparecer sem justificativa à entrevista duas vezes consecutivas, prévia notificação; ou daquele que não atualizar os dados cadastrais, dentro do período de 30 dias, contados a partir da última notificação enviada para este fim (artigo 6º, Resolução Normativa nº 18 do CONARE). O pedido de desarquivamento deverá ser apresentado em qualquer Unidade da Polícia Federal ou à Coordenação Geral do CONARE, através do qual se dará regular seguimento ao seu pedido de refúgio. O processo poderá ser desarquivado uma única vez e o não comparecimento à entrevista, após justificado o desarquivamento, implica extinção do processo sem resolução do mérito.

Outrossim, os processos poderão ser extintos sem resolução de mérito, sem que os fundamentos do pedido de reconhecimento da condição de refugiado sejam analisados. Será o caso em que o solicitante, nos termos do artigo 6º, A, Resolução Normativa nº 18 do CONARE:

I. Faleça.
II. Ausente-se do Brasil pelo período de dois anos.

[211] Ministério da Justiça. (2023e, *online*). *Refúgio*. Recuperado de: https://shre.ink/bngI.

III. Naturalize-se brasileiro.
IV. Apresente um segundo pedido após indeferimento de primeiro pedido no mérito, sem apresentar fatos ou elementos novos.
V. Apresente pedido de desistência do pedido.
VI. Deixe de renovar, após seis meses do vencimento, o protocolo de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado.
VII. Obtenha autorização de residência nos termos da Lei nº 13.445, de 22 de maio de 2017, o que implicará na desistência da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado.

Sobre o último ponto previsto, há uma consideração a ser feita. A última causa de extinção, incluída pela Resolução Normativa nº 31 do CONARE, cria uma hipótese bastante controversa de desistência automática, pois assume e equipara outras categorias migratórias ao estatuto de refugiado. Ter uma autorização de residência no Brasil não equivale a ter o reconhecimento da condição de refugiado, o refúgio é um direito a ser reconhecido e não pode ser relativizado em busca de tornar o processo burocrático mais eficaz. A previsão dessa hipótese é contrária à lei e colabora com o enfraquecimento do refúgio como instituto jurídico e como direito a ser assegurado nacional e internacionalmente.

Por sua vez, a extinção do processo sem resolução do mérito não impede nova solicitação de reconhecimento da condição de refugiado. No passado, a Resolução Normativa do CONARE nº 12 de 2005 previa a declaração sumária da perda do *status* de refugiado, no caso da saída do território nacional sem prévia autorização (artigo 39, IV, da Lei nº 9.474/97). Não obstante, essa possibilidade foi revogada pela Resolução nº 18, de 2014, que determina a abertura de prazo para a defesa do refugiado em um procedimento instaurado para perda da condição. A decisão deverá ser fundamentada e disponibilizada ao refugiado, cabendo recurso ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

Além do rito normal do processo de refúgio, também existe a possibilidade do reconhecimento da condição de refugiado por *prima facie*. Esta alternativa tem como base o inciso III do artigo 1º da Lei nº 9.474/97, que conferiu o *status* de refugiado ao indivíduo que foi obrigado a deixar seu país de nacionalidade devido a grave e generalizada violação de direitos humanos. Atualmente, o Brasil reconhece a situação de GGVDH para os determinados países: Venezuela, Síria, Afeganistão, Iraque, República do Burkina Faso e

República do Mali, todas com suas determinadas notas técnicas[212]. Como o CONARE já atestou a situação no país, desde que o solicitante comprove a sua nacionalidade e cumpra alguns requisitos, é tomada a decisão sobre o reconhecimento da condição de refugiado com mais rapidez.

As etapas do processo de reconhecimento da condição de refugiado pela *prima facie* são semelhantes às do rito normal: cadastro no SISCONARE, pedido de refúgio pelo sistema, registro na Polícia Federal, acesso uma vez ao mês para checar se há alguma notificação no sistema, renovação do protocolo de refúgio anualmente. Uma das diferenças do processo se dá no sentido de que não haverá a entrevista de elegibilidade, tendo em vista que a perseguição já é suposta. No entanto, haverá a possibilidade do processo simplificado com entrevista no caso daqueles que não possuem documentos e, consequentemente, não conseguem comprovar a nacionalidade ou daqueles que não preenchem todo os requisitos para o reconhecimento em bloco.

Em relação à decisão, há uma diferença entre os ritos, pois nem toda pessoa solicitante nacional de um país que passa por GGVDH recebe uma notificação individual. A deliberação do CONARE pode ser conhecida por meio das seguintes maneiras: consulta do número do Protocolo de Refúgio no Diário Oficial da União; acesso ao site da CG-CONARE, na seção de Decisões em bloco; acompanhamento do andamento do processo de refúgio; recebimento de informações da Polícia Federal ao renovar o Protocolo de Refúgio[213]. Por conseguinte, por mais inovadora que seja a adoção do rito *prima facie*, o ideal seria a implementação de mecanismos de notificação mais diretos aos refugiados, garantindo que todos tenham acesso individualizado às decisões. O modelo de comunicação em bloco pode representar um obstáculo significativo, especialmente para aqueles com dificuldades de acesso à informação.

3.1.1- O princípio da unidade familiar

Para os refugiados, que já enfrentaram uma série de desafios, a separação familiar pode se tornar um elemento ainda mais traumático, portanto, ao proteger a unidade familiar, resguarda-se também a dignidade da pessoa humana. A unidade familiar não está contida em disposição específica na Convenção de 1951 ou no Protocolo de 1967, porém a Ata Final da Conferência a afirma como um "direito essencial", uma vez que a família é universalmente

[212] Nota Técnica nº 3/2019/CONARE (Venezuela), Nota Técnica nº 19/2020/CONARE (Síria), Nota Técnica nº3/2020/(Afeganistão), Nota Técnica nº 26/2020 (Iraque), Nota Técnica nº 2/2021/CONARE (Burkina Faso), Nota Técnica nº 1/2021/CONARE (Mali).
[213] Ministério da Justiça. (2023b, *online*). *Op. cit*. Recuperado de: https://shre.ink/bngb.

reconhecida como um grupo fundamental na sociedade[214]. A unidade familiar está consagrada em diversos outros instrumentos internacionais, como por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), *inter alia.* No Brasil, a Lei de Refúgio e a Lei de Migração garantem o exercício desse direito por meio da previsão de duas hipóteses legais, respectivamente: a extensão dos efeitos da condição de refugiado e a reunião familiar.

O procedimento da extensão familiar (artigo 2º, da Lei 9.474/97) garante que a condição de refugiado seja estendida a outros membros de sua família, desde que estes se encontrem em território nacional. Certamente, a extensão não será concedida a qualquer membro da família, uma vez que a legislação estabelece critérios específicos, limitando o benefício ao cônjuge, aos ascendentes, aos descendentes e a outros familiares que comprovem dependência econômica. Deve haver uma abordagem flexível quanto à exigência de fornecimento de provas para demonstrativos de vínculo familiar, garantindo que essa exigência seja realista e compatível com a situação do refugiado, bem como com as condições no país de asilo e no país de origem[215]. É importante destacar que não há análise de elementos de perseguição daquele que recebe a extensão dos efeitos, apenas do familiar chamante.

Algumas observações sobre os familiares que foram contemplados pela possibilidade de extensão de efeitos da condição de refugiado merecem ser realizadas. Primeiramente, a norma fala em descendentes sem citar uma idade máxima e sem fazer referência à maioridade civil, um ponto bastante interessante. Também se fala em ascendentes, uma opção nem sempre tão agraciada em termos de legislação migratória. É certo que a previsão não cita o companheiro, fruto da união estável no Brasil, porém, ainda que haja essa omissão, tal instituto jurídico é equiparado ao casamento no país. A Constituição de 1988 valorizou entidades familiares diversas do tradicional núcleo patriarcal e passou a englobar a família monoparental e a união estável em seu texto, nos termos do artigo 226. Portanto, não se admite diferenciação entre os diversos modelos de construções de família no âmbito do refúgio e se compreende que caberá a extensão familiar no caso da existência de união estável, ainda que haja omissão da lei federal.

---

[214] Acta final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los apátridas. (1951).

[215] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, Instituto de Posgrado en Estudios Internacionales de Ginebra & Unidad de la Familia. (2011). *Mesa Redonda de Expertos en Ginebra, 8-9 de noviembre 2011*. Ginebra.

A Resolução Normativa nº 27 do CONARE, de 2018, por sua vez, vem a regular o artigo 2º da Lei nº 9.474 de 1997 e determina com mais detalhes quais seriam as condições para que um familiar tenha a sua condição estendida. Em primeiro lugar, o ato normativo secundário equipara explicitamente o cônjuge ao companheiro. Reconhece-se igualmente essa possibilidade aos ascendentes e descendentes, nos termos do artigo 1.591 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil Brasileiro). Também é possível essa extensão, na comprovação de dependência econômica, aos demais integrantes do grupo familiar na linha colateral até o quarto grau e aos parentes por afinidade, também nos termos do Código Civil Brasileiro. A dependência econômica do irmão e do enteado menor de 18 anos é presumida, mas também poderá ser estendida essa presunção até os 24 anos, em caso de que esteja matriculado no ensino superior. Portanto, a Resolução não estabelece uma idade máxima para que haja extensão, somente para presunção de dependência.

Além disso, uma alternativa interessante nesse contexto é a conversão da solicitação de refúgio em pedido de extensão dos efeitos da condição de refugiado. Isto é, o solicitante que tinha um pedido próprio pode desistir de realizar o reconhecimento em seu nome e optar pela extensão dos efeitos por meio do seu familiar, dependendo agora do *status* do familiar principal. É importante realçar que o familiar contemplado pela extensão dos efeitos não terá o direito de estender sua condição a outros membros da família, de acordo com o artigo 3º da Resolução 27. Por conseguinte, evita-se a transmissão sucessiva dessa condição, impedindo a formação de uma rede de solicitações.

A segunda hipótese legal para preservar o princípio da unidade familiar, é a reunião familiar e está prevista na Lei nº 13.445 de 2017, em seu artigo 37[216]. A Portaria Interministerial nº 12, de 13 de junho de 2018, que dispõe sobre o visto temporário e sobre a autorização de residência para reunião familiar, traz hipóteses mais específicas e detalhadas que as previstas legalmente[217]. São várias as hipóteses em que o familiar que está no Brasil poderá chamar um

[216] Segundo o artigo 37 da Lei nº 13.445/17: "O visto ou a autorização de residência para fins de reunião familiar será concedido ao imigrante: I - cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma; II - filho de imigrante beneficiário de autorização de residência, ou que tenha filho brasileiro ou imigrante beneficiário de autorização de residência; III - ascendente, descendente até o segundo grau ou irmão de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; ou IV - que tenha brasileiro sob sua tutela ou guarda."

[217] O artigo 2º da Portaria Interministerial nº 12, de 13 de junho de 2018, determina: "O visto temporário para reunião familiar poderá ser concedido ao imigrante: I - cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma, nos termos do ordenamento jurídico brasileiro; II - filho de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; III - enteado de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência, desde que menor de dezoito anos de idade, ou até os vinte e quatro anos de idade, se comprovadamente estudante, ou de qualquer idade, se comprovada a dependência econômica em relação ao chamante; IV - que tenha filho brasileiro; V - que tenha filho imigrante beneficiário de autorização de residência; VI - ascendente até o segundo grau de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; VII - descendente até o segundo grau de brasileiro ou

membro da sua família através do visto temporário para reunião familiar. Esse procedimento garantirá aos familiares do refugiado, que se encontrem fora do território nacional, a possibilidade de se encontrar com ele no país de acolhimento. Aqui, assim como na extensão de efeitos, deve haver uma abordagem flexível quanto à comprovação de parentesco, considerando a situação especial dos envolvidos, especialmente diante da necessidade de apresentar documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares, conforme determina o artigo 9º da Resolução nº 27, de 2018.

Não é necessário enfrentar uma longa espera para a reunião familiar, pois a preparação para o reagrupamento deve ser iniciada desde o início do processo de refúgio, o mais rapidamente possível[218]. Nesse sentido, a Portaria Interministerial nº 12, de 13 de junho de 2018, prevê a possibilidade de que a solicitação de visto temporário para fins de reunião familiar ocorra ao mesmo tempo que a do familiar chamante. O refugiado solicitante deve enviar uma manifestação de vontade conforme o anexo I da Resolução nº 27/2018, sendo esta condição essencial para a emissão do visto temporário para reunião familiar. A emissão do visto para reunião familiar está condicionada à prévia concessão do visto temporário ao familiar chamante, conforme o artigo 2º, parágrafo segundo, da Portaria Interministerial nº 12, de 13 de junho de 2018.

De maneira geral, o Brasil tem se destacado positivamente no que tange à política de reagrupamento de família quando comparado a outros Estados. O *Migration Governance Indicators* (MGI)[219] considera que o reagrupamento familiar é um dos exemplos de áreas bem desenvolvidas no Brasil. O *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX)[220], por sua vez, que avalia o Brasil com média geral de 64 para as políticas de integração, classifica a política de reagrupamento de família com 94 pontos, no topo da lista. Segundo o MIPEX, o Brasil é um dos sete países onde pais, avós e filhos adultos possuem regras facilitadas para acesso ao

---

de imigrante beneficiário de autorização de residência; VIII - irmão de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência, desde que menor de dezoito anos de idade, ou até os vinte e quatro anos de idade, se comprovadamente estudante, ou de qualquer idade, se comprovada a dependência econômica em relação ao chamante; ou IX - que tenha brasileiro sob a sua tutela, curatela ou guarda."

[218] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, Instituto de Posgrado en Estudios Internacionales de Ginebra. (2011). *Op. cit*., p. 4.

[219] O MGI é um programa de aferimento de governança migratória liderado pela Organização Internacional para Migração (OIM). Foi criado em 2015 em colaboração com o The Economist para avaliação dos marcos jurídico-político-institucionais dos países.
OIM. Organização Internacional para as Migrações. Portal de Dados Mundiais sobre a Migração. (2023, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bngf.

[220] O MIPEX é um projeto em que se investiga as políticas de integração em 56 países. O projeto identifica as relações entre as políticas de integração, os seus resultados e a opinião pública, com base em estudos científicos internacionais. Migrant Integration Policy Index. (2023, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bngp.

visto para reagrupamento familiar (ao lado da China, da República Tcheca, de Portugal, da Rússia, da Eslovênia e da África do Sul).

Apesar dos pontos positivos, o procedimento de reunião familiar no Brasil mantém algumas tônicas incoerentes. Isso ocorre, *inter alia*, pelo fato da Lei nº 9.474/97 ter deixado várias lacunas nesse aspecto, que foram posteriormente remediadas através de normas secundárias. O ideal teria sido manter essas regras sob outro *status* normativo, não trazê-las mediante resoluções, que são facilmente modificáveis. Outrossim, outro ponto há de ser destacado é não há previsão de procedimento de revisão, apelação ou recurso no que tange à proteção da unidade familiar, conforme apontado por Martuscelli[221]. À vista disso, a questão recursal é um aspecto imprescindível a ser ressaltado nesse contexto, pois a impossibilidade de recorrer agrava a vulnerabilidade do familiar, que fica impedido de contestar a interpretação adotada. É preciso trabalhar para garantir cada vez mais uma estabilidade jurídica da temática, pois a unidade familiar oferece apoio emocional, segurança, preservação cultural e suporte prático em face dos desafios que são enfrentados durante o deslocamento forçado do refugiado.

3.1.2- Da cessação e da perda da condição de refugiado

A Lei nº 9.474/97 traz duas hipóteses em que não haverá mais o gozo da condição de refugiado: a cessação e a perda. A cessação da condição de refugiado decorre a partir de uma situação objetiva, não representa uma punição estatal do país de acolhimento, simplesmente houve o término das causas que ensejaram o refúgio no passado e não há mais fundamento para embasar essa proteção internacional. Portanto, a legislação brasileira não garante um reconhecimento de refugiado *ad eternum,* a condição é declarada, mas poderá ser modificada no decorrer dos anos, caso ocorra uma das situações listadas pela lei.

A condição de refugiado poderá ser cessada sempre que ocorram algumas das hipóteses previstas no artigo 38 da Lei nº 9.474/97. Inicialmente, no caso em que a pessoa volte a ser protegida pelo país de sua nacionalidade. Em segundo lugar, no caso de se recuperar voluntariamente a nacionalidade uma vez perdida. Em terceiro lugar, cessará a condição quando se adquirir nova nacionalidade. Também acabará a condição no caso de se estabelecer novamente, de maneira voluntária, no país que havia abandonado por medo de perseguição. Neste caso, a norma entende que a pessoa não necessita de proteção internacional, tendo em vista que resolveu voluntariamente voltar ao lugar onde inicialmente havia saído. Por último,

[221] MARTUSCELLI, P. N. (2019). "Refúgio significa saudades": A Política Brasileira de Reunião Familiar de Refugiados em Perspectiva Comparada (1997-2018). *Tese de Doutorado*. Universidade de São Paulo. p. 91.

no caso em que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado, em caso de nacionais e também de apátridas.

A cessação não deve ocorrer de forma automática ou indiscriminada, sendo necessária uma análise criteriosa das condições no país de origem, uma vez que situações de aparente normalidade não garantem a segurança real do refugiado. Ademais, ainda que não haja insegurança social ou jurídica, poderá persistir psicologicamente um receio de retorno. À luz do direito de refugiados atual, compreende-se que a repatriação voluntária sempre é a melhor maneira de finalizar o período de proteção, conforme nos ensina Barreto[222]. De fato, a Lei nº 9.474/97 trata da repatriação voluntária como solução durável, ao lado da integração local e do reassentamento.

Por outro lado, um indivíduo poderá perder a condição de refugiado em razão do cometimento de determinado ato. Aqui, à diferença da cessação, existe um caráter punitivo. De acordo com o artigo 39 da Lei nº 9.474/97 será perdida a condição de refugiado: quando haja renúncia desta condição, quando ocorra a prova da falsidade dos fundamentos alegados ou a existência de fatos que teriam ensejado uma decisão negativa do pedido de refúgio, quando houver exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública[223] e na hipótese de saída do território nacional sem prévia autorização do governo brasileiro.

A decisão sobre cessação ou perda da condição de refugiado é realizada pelo CONARE e é passível de recurso ao Ministro da Justiça. O prazo para apelação é de 15 dias a contar da data da notificação da decisão ao solicitante de refúgio, em observância ao artigo 40 da Lei nº 9.474/97. Assim como no pedido de refúgio, a possibilidade recursal se esgotaria com a decisão do Ministro. No entanto, considerando o preceito constitucional que garante o direito de acesso ao Poder Judiciário em caso de lesão ou ameaça a direito (artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal), o estrangeiro poderá contestar judicialmente a perda ou cessação de sua condição. Isso porque, assim como no caso do não reconhecimento, ele tem o direito de buscar os seus direitos. Neste contexto, ele teve seu status jurídico retirado e é evidente que pode e deve contar com os recursos judiciais, caso necessário, para que não fique desamparado.

[222] BARRETO, L. P. T. (2010). *Op. cit*., p. 168.
[223] A lei não se refere ao cometimento de crimes comuns. Caso o refugiado cometa um crime que não se enquadre em atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública, *verbi gratia* um furto, será condenado e cumprirá a pena em território, sem a perda da sua condição.

3.1.3- Da documentação

Os solicitantes de refúgio possuem dois tipos de documento de identificação que são emitidos gratuitamente no Brasil: O Protocolo de Refúgio e o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM). O primeiro pode ter o modelo do SISCONARE e o do SEI. O modelo SISCONARE é o atual, que começou a viger desde da implementação do sistema em questão, em 2019. O modelo SEI é antigo, porém ainda é possível utilizá-lo em alguns postos de fronteiras, o que garante a sua validade em todo território nacional ainda nos dias de hoje.

Ao lado do Protocolo, o solicitante também terá o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, que constituirá, para todos os fins, o documento de identificação do solicitante de refúgio até a decisão final do processo (artigo 3º, Decreto nº 9.277 de 2018). Com esse documento, seu portador poderá realizar a expedição de carteira de trabalho, abrir conta bancária, inscrever-se no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda, ter acesso aos serviços públicos e às garantias e aos mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social originários da Convenção de Genebra.

Ambos documentos de identificação não poderão ser utilizados para realizar viagem internacional e tampouco substituem a necessidade de visto para reentrada no Brasil[224]. O Documento Provisório é atualizado automaticamente a cada renovação anual do Protocolo de Refúgio, perdendo sua validade caso haja uma decisão definitiva negativa sobre o reconhecimento da condição de refugiado. Igualmente, também perderá a validade pela expedição da Carteira de Registro Nacional Migratório, quando seja deferido o pedido de reconhecimento da condição de refugiado. Por último, perderá a validade pelo arquivamento ou pela extinção do processo sem julgamento do mérito, conforme o artigo 5º do Decreto nº 9.277 de 2018.

Depois que que há o reconhecimento da condição de refugiado, existe uma mudança de documentação, e será expedida a Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM), que substituiu o antigo Registro Nacional de Estrangeiro (RNE)[225]. O CRNM tem o termo

[224] Nesse sentido, o artigo 4º da Portaria nº 11.264, de 24 de janeiro de 2020 do Ministério da Justiça e Segurança Pública determina: "A CRNM de fronteiriço e o DPRNM não substituem documentos de viagem internacional, quando necessária a realização de controle migratório."

[225] O Registro Nacional de Estrangeiro é o antigo modelo utilizado por pessoas que foram reconhecidas como refugiadas durante a vigência da Lei nº 6.815, de 1980. Caso ainda esteja dentro da validade, o RNE segue vigente como documento de identificação.

"residente" escrito na frente do documento e deve ser renovado a cada 9 anos. Aqui há dois pontos de destaque:

I. Em primeiro lugar, não existe a adoção do termo "refugiado" no documento de identificação e sim apenas "residente". Ao não evidenciar a condição do refugiado a cada trâmite diário realizado, é possível diminuir as chances de desconforto ou estigmatização.
II. Em segundo lugar, outro aspecto é a exigência de renovação a cada 9 anos da carteira. Esse período estabelecido garante uma estabilidade e tranquilidade necessária para quem necessita começar uma vida em um novo país.

Ademais, a Portaria nº 11.264, de 24 de janeiro de 2020, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, assegura ao imigrante o direito de solicitar, a qualquer momento, a inclusão de seu nome social em seus documentos oficiais, quando o nome civil não refletir adequadamente sua identidade de gênero. Essa medida é um importante passo no reconhecimento e respeito à identidade de gênero dos imigrantes, promovendo uma abordagem sensível e inclusiva aos direitos da comunidade LGBTQI+.

3.2- Os direitos e deveres dos refugiados no Brasil

A Lei nº 9.474/97, em seu artigo 5º, determina expressamente que o refugiado gozará de direitos, ao mesmo tempo que também estará sujeito a deveres. Um direito fundamental das pessoas refugiadas e dos solicitantes de refúgio é o *non refoulement*, o qual proíbe a expulsão ou rechaço de um refugiado para as fronteiras dos territórios em que sua vida ou liberdade seja ameaçada. Essa norma *jus cogens* está prevista tanto na Convenção de 1951 quanto em instrumentos regionais, como a Declaração de Cartagena, além de estar prevista no ordenamento jurídico interno, conforme estabelece o artigo 7º, parágrafo 1º, da Lei nº 9.474/97. Além disso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos já afirmou que, em todas as situações, inclusive em casos de asilo diplomático, o Estado receptor tem a obrigação de não enviar de volta o solicitante para um território onde ele possa ser alvo de perseguição. A Corte[226] reconhece que a proibição do r*efoulement* é uma exigência fundamental para proteger qualquer estrangeiro, uma vez que o dever de proteção para com solicitantes de asilo e refugiados é uma obrigação *erga omnes* e vincula internacionalmente os Estados.

[226] Corte Interamericana de Direitos Humanos. (2018). *Opinião consultiva n. 25, de 2018, sobre o instituto do asilo e seu reconhecimento como direito humano*.

A Convenção de Genebra, considerada a precursora da ideia de "proteção integral", combina direitos específicos para a condição jurídica de refugiado. Segundo Jubilut e Casagrande[227], o documento enumera direitos civis e políticos, bem como direitos econômicos, sociais e culturais, estabelecendo padrões de garantia que devem ser respeitados pelos Estados em relação às pessoas refugiadas. Internamente, o Brasil assegura o direito à saúde, à educação, à família, ao trabalho, ao livre trânsito em território nacional, à abertura de contas, ao acesso à Justiça, à moradia, *inter alia*. É de se reconhecer, no entanto, que os direitos que constam na legislação não são sempre garantidos na vida real. O direito à moradia, por exemplo, é uma questão delicada tanto para os nacionais, como para os estrangeiros. Para que se possa compreender o panorama, em 2022, o Brasil possuía uma população de rua que superava as 281 mil pessoas[228].

Não obstante, existem iniciativas brasileiras de destaque que garantem um acesso exitoso a alguns direitos dos refugiados. No área da educação, cabe trazer à luz o projeto que existe na Universidade Federal do Paraná[229], que admite o reingresso dos refugiados e imigrantes ao mundo acadêmico, realizando a revalidação de diplomas e oferecendo um vestibular especial para quem deseja ingressar na graduação. Desse modo, a Universidade Federal do Paraná segue a previsão que está no artigo 44 da Lei nº 9.474/97, que garante a facilitação do reconhecimento de certificados e diplomas e do ingresso em instituições acadêmicas, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados. Felizmente, essa iniciativa não se limita à Universidade Federal do Paraná. Até 2022, o Brasil já contava com 32 universidades oferecendo vagas específicas para refugiados, um número expressivo que reflete um avanço significativo na área[230]. A expectativa é que esse cenário continue a se expandir de forma consistente, promovendo cada vez mais a inclusão dessa população.

Por outro lado, os deveres dos refugiados e solicitantes de refúgio passam por respeitar as legislações pelas quais são regulados, e isso inclui o não cometimento de atividades criminais, o não atentado contra a ordem pública ou à segurança nacional. Em linha com a Convenção de Genebra, é lógico que seja requerido que, enquanto desfrutam da proteção e

[227] JUBILUT, L. L, CASAGRANDE, M. M. (2021). A Convenção sobre o Status de Refugiado: 70 anos em perspectiva. *International Law Agendas*, 9 de julho de 2021.
[228] BRUM, G. (2023). Ipea: população em situação de rua no Brasil supera 281 mil. Em dez anos, esse segmento vulnerável cresceu 211% . *Agência Brasil*, 13 de fevereiro de 2023. Recuperado de: https://shre.ink/bnbw.
[229] Universidade Federal do Paraná. (2023, *online*). Sala 28. Acolhimento de pessoas refugiadas. Recuperado de: https://shre.ink/bnbN.
[230] VICENTE, E. (2022). O Brasil já conta com 32 universidades com vagas específicas para refugiados. *Folha de São Paulo*, 27 fevereiro de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bnbO.

dos direitos concedidos pelo Estado de acolhida, também haja respeito pelas leis locais, com a preservação da ordem e da segurança do país.

Outras obrigações diretamente relacionadas ao procedimento de reconhecimento da condição de refugiado incluem: renovar o Protocolo de Refúgio a cada ano, manter os seus dados de contato atualizados e entrar no sistema com regularidade, para verificar se há alguma notificação. É dever do refugiado estar atento a essas questões, sendo que sua negligência pode resultar em prejuízos, como é o caso do arquivamento do seu processo. Tal responsabilidade não recai sobre o Poder Público, portanto, caso a pessoa refugiada não consiga acessar ela mesma o sistema, deverá buscar uma rede de apoio que possa ajudá-la durante o procedimento.

Além disso, é imprescindível que o solicitante de refúgio e o refugiado estabeleçam comunicação com o Brasil caso precisem se ausentar do país:

I. No caso dos solicitantes, devem comunicar previamente ao CONARE a sua viagem e não poderão permanecer mais de 90 dias fora do país. A consequência para uma viagem ao exterior sem prévia comunicação é o arquivamento do procedimento (artigo 6º, Resolução Normativa nº 23 do CONARE). Ao solicitante que viajar ao exterior será aplicado o regime de vistos em vigor, portanto será necessário apresentar um visto válido para o retorno ao país. As informações sobre entradas e saídas integrarão a documentação do trâmite de reconhecimento do estatuto.
II. No caso das pessoas refugiadas, estas devem pedir autorização ao CONARE na hipótese de viagem ao país de origem, viagem com duração superior a 12 meses ou viagem que utilize o passaporte do país de origem (artigo 3º, parágrafo primeiro da Resolução Normativa nº 23 do CONARE). Caso os refugiados deixem o território nacional em desacordo com as disposições estabelecidas, será instaurado um processo para avaliar a perda da condição de refugiado.

Assim sendo, é importante destacar que as exigências mencionadas não são apenas um mecanismo burocrático, na medida em que refletem uma preocupação com a integridade dessas pessoas que estão sob um regime especial no Brasil. A importância de manter a comunicação com as autoridades brasileiras é essencial para que não haja exposição ao risco de perseguição, porém igualmente existe uma preocupação sobre a necessidade da proteção jurídica requerida em território brasileiro, na ocasião de ausência de pedido ou comunicação de viagem ao exterior, retirando em parte a credibilidade de quem realiza o pedido.

3.3- Do recurso

No caso de decisão que não reconheça a condição de refugiado pelo CONARE, caberá direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo legal de quinze dias, contados da notificação, em atendimento ao artigo 29 da Lei nº 9.474/97. O recurso deverá ser fundamentado com razões de fato e de direito, sendo acompanhado das respectivas provas, se for o caso (Regimento Interno do CONARE, artigo 18, parágrafo 1º). Ele poderá ser protocolado em qualquer unidade da Polícia Federal, a qual o encaminhará à Coordenação-Geral do Comitê Nacional (artigo 9º, Resolução Normativa nº 18 do CONARE). Conforme observado, há uma singularidade processual no trâmite de refúgio no Brasil que merece destaque: a inversão do peso tradicional das decisões. Em regra, as decisões colegiadas prevalecem sobre as monocráticas. No entanto, no processo de refúgio, os pedidos de reconhecimento da condição de refugiado são inicialmente analisados por um órgão colegiado (CONARE), enquanto o nível recursal é composto por uma instância unicameral (Ministro da Justiça), invertendo assim essa lógica tradicional.

Durante a avaliação do recurso, tanto o solicitante como os seus familiares podem seguir no território nacional, porém a decisão do Ministro de Estado da Justiça é irrecorrível, nos termos do artigo 31, da Lei nº 9.474/97. No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do artigo 3º desta Lei.

Embora a decisão do Ministro de Estado da Justiça seja considerada irrecorrível, a Constituição de 1988 garante a possibilidade de revisão judicial quando houver lesão ou ameaça a direitos. Portanto, as autoridades judiciais têm total competência para exercer o controle dos aspectos jurídico-formais da decisão sobre a concessão do refúgio, assim como em outros casos de atos administrativos vinculados. A partir desse entendimento, ressalta-se que o refúgio é um direito do estrangeiro perseguido quando atendidos os requisitos estabelecidos, não cabendo juízo de valor ou de conveniência, mas apenas a verificação da conformidade do ato com a lei.

Com essa leitura dos fatos, é evidente que a previsão de revisão judicial na legislação brasileira é necessária para que o Brasil cumpra corretamente os seus compromissos

internacionais. Conforme bem observado por Jubilut[231], deve prosperar a criação de previsão legal sobre o acesso ao Poder Judiciário quando do trâmite de refúgio, para poupar a necessidade de toda uma interpretação legal sistemática que os refugiados e solicitantes de refúgio não estão familiarizados. Para Ramos[232], a revisão pelo Judiciário deve ser feita em razão da preservação da dignidade humana, sob pena de expor o Brasil a sua responsabilização internacional por violação de direitos humanos.

De fato, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou como competente para analisar questões de refúgio, como no caso da Extradição nº 1.085 de 2013[233]. No entanto, a jurisprudência sobre refúgio no Brasil ainda é limitada e esparsa. De acordo com o observado por Jubilut[234], há uma tendência em delegar os casos de refúgio ao Poder Executivo, sob a argumentação de que tais questões não fazem parte da competência original do Judiciário. Essa linha de pensamento, como já mencionado, não é válida, pois o recurso judicial auxilia na proteção integral dos refugiados, e se converte em mais uma garantia existente à disposição de quem necessita buscar proteção internacional. Tal percepção tem ganhado destaque no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e no Sistema Europeu de Direitos Humanos, *verbi gratia*[235].

Em consequência dessa situação, conforme apontado por Cintra e Cabral[236], os casos de refúgio raramente são discutidos na esfera judicial brasileira, pois dificilmente os solicitantes ou advogados tentam suas chances no Poder Judiciário, sendo correto afirmar que o CONARE é o principal órgão responsável por decidir os pedidos de asilo, com apenas algumas exceções. Trata-se de uma questão que deveria ser melhor esclarecida pelo legislador e melhor acolhida pelo Poder Judiciário. A título de comparação, na legislação espanhola, determina-se expressamente a possibilidade de recurso ao mesmo órgão administrativo que emitiu a resolução, além da opção de interposição de recurso ante à jurisdição contenciosa-administrativa, conforme já analisado no capítulo primeiro[237]. Nesse

---

[231] JUBILUT, L. L. (2007). *Op. cit.*, p. 195.
[232] RAMOS, A. C. (2011). *Op. cit.*, p. 39.
[233] Brasil. Supremo Tribunal Federal. (2013). Extradição 1.085.
[234] JUBILUT, L. L. (2011). A Judicialização do Refúgio. In: RAMOS, A. C., RODRIGUES, G. & ALMEIDA, G. A. (Orgs.). *60 anos de ACNUR Perspectivas de futuro*. Editora CL-A Cultural, São Paulo. p. 175.
[235] *Ibid*.
[236] CINTRA, N., CABRAL, V. P. (2020). The application of the Cartagena Declaration on Refugees to Venezuelans in Brazil: An analysis of the decision-making process by the National Committee for Refugees. *Latin American Law Review*, nº 5. pp. 121-137.
[237] Ver: Capítulo I: El derecho de asilo en España: marco legal y Estado de la cuestión., subseção "3.3-Recursos".

mesmo sentido, a normativa espanhola determina que, a pessoa cujo pedido foi indeferido, poderá solicitar sua revisão quando surgirem novas evidências.

4- A realidade brasileira frente ao refúgio: uma visão prática

Mais além do que está previsto na legislação, é importante examinar como o refúgio se dá na prática. Esta análise pode ajudar a compreender o impacto real da normativa em território brasileiro, a identificar lacunas e problemas, a avaliar a efetividade da legislação e a necessidade de uma possível adaptação às mudanças sociais e econômicas a fim de garantir direitos e justiça.

Ainda que a legislação brasileira seja garantista, o tratamento do instituto jurídico do refúgio no Brasil é complexo, pois o sistema enfrenta desafios para atender a todas as demandas de maneira ágil e eficiente. Como destaca Sant'Ana[238], as instituições brasileiras tradicionalmente se moveram a partir de crises que demandaram soluções emergenciais, sem a devida elaboração de políticas perenes que norteassem a atração, a recepção e o acolhimento de imigrantes e de refugiados no Brasil. Em geral, as instituições atuam de forma reativa e em caráter de urgência, e não de maneira ativa e planejada, como seria desejável.

Esse modo de agir não significa negar as boas práticas realizadas dentro do território brasileiro, pelo contrário. O país tem avançado muito entre as soluções encontradas no que tange ao acolhimento aos refugiados e imigrantes como um geral. Parte desse fato se dá em resultado dos compromissos internacionais firmados, das mudanças legislativas recentes, assim como por uma base sólida constitucional que não permite que alguns retrocessos sejam facilmente implementados. Ademais, alguns órgãos públicos e privados têm apresentado um papel de destaque no desenvolvimento de atividades e políticas para os refugiados, o que fortalece o sistema de apoio.

A seguir, será realizado um panorama da situação brasileira através de alguns dados recolhidos, além da análise de como o Brasil tem atuado com os seus refugiados através do Comitê Nacional para Refugiados e também da exposição de algumas perspectivas para o futuro e tendências.

[238] IANSEN DE SANT'ANA, P. G. (2022). *Op. cit*., p. 145.

4.1- Panorama geral com base nos dados coletados

Ao se analisar os relatórios emitidos pelo governo e por organizações que trabalham com o tema de refúgio, podemos mapear onde, quando e como estão sendo feitos os pedidos de refúgio em território brasileiro. O Brasil experimentou diversas fases e intensidades de fluxos migratórios desde a implementação da Lei de Refúgio há um pouco mais de 25 anos. Durante os primeiros anos da norma em vigor, as cifras de solicitações eram muito baixas. Entre 1997 a 2009, foram recebidas 2.488 solicitações de reconhecimento de refúgio, com o total de 1.747 pedidos aprovados. Nessa época, o continente africano era a região de origem predominante entre os solicitantes: representaram 65,78% do pedidos reconhecidos entre 1998-2008[239].

A partir da década de 10, entre 2010 a 2021, houve um salto numérico expressivo, o Brasil recebeu 298.331 solicitações de reconhecimento de refúgio, um volume 100 vezes superior ao experienciado na década anterior e que compreende cerca de 99,2% das solicitações de refúgio desde a promulgação da Lei nº 9.474/97. Desse total numérico, 57.028 pessoas foram reconhecidas como refugiadas (2010-2021), uma cifra bastante superior aos 1.747 reconhecimentos da década anterior (1997-2009). No período de 2010-2021 também houve uma mudança em relação à região predominante de origem dos solicitantes de refúgio, que passou a ser a América Latina (Em ordem de número de pedidos estão os seguintes países: Venezuela, Haiti, Cuba, Senegal, Angola, Bangladesh, *inter alia*). No intervalo de 1997-2009, a origem dos refugiados era mais diversa, com a Colômbia em primeiro lugar, seguida do Congo, Líbano, Bolívia, Romênia, Angola, Cuba, Iraque, *etc*[240].

Sobre a escolha do destino em território nacional, as regiões Sul e Sudeste do país sempre se destacaram como destino para os refugiados, porém a partir de 2016 com a intensificação dos fluxos de venezuelanos, houve uma reconfiguração espacial e o Norte do país passou a ser a principal porta de entrada dos solicitantes de refúgio[241]. É possível observar que, inicialmente,

---

[239] JUBILUT, L. L., CASAGRANDE, M. M. & OLIVEIRA, S. M. *et. al*. (2021). *Reconhecimento de Status de Refugiado pelo Brasil: Dados dos primeiros 20 anos da Lei 9.474/97*. Brasília, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. p. 10.

[240] DA SILVA, G. J. (2022). Refúgio no Brasil: 25 anos da Lei 9.474/1997. In: CAVALCANTI, L., OLIVEIRA, T. & SILVA, B. G. (2022). *Relatório Anual 2022*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais, Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, OBMigra. pp. 42- 46.

[241] OLIVEIRA, T. (2021). A dinâmica demográfica de imigrantes e refugiados no Brasil da década de 2010. In: CAVALCANTI, L., OLIVEIRA, T. & SILVA, B. G. *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, OBMigra. p. 65.

a escolha das regiões estava mais voltada para aquelas com maior desenvolvimento econômico no Brasil. No entanto, essa abordagem foi revista, passando a ser privilegiada a região Norte, em função de sua proximidade com outros países da América do Sul, em especial a Venezuela.

Em relação ao tempo para decisão do reconhecimento do refúgio, o Ministério da Justiça[242] informava, em seu sítio web no ano de 2023, que o CONARE demora cerca de três anos para emitir uma resposta. Nos dez primeiros anos da legislação brasileira (1998 a 2007), aguardava-se cerca de quatro a cinco meses, já entre 2008-2017, esse prazo de espera saltou para doze meses[243]. A esse respeito, é fundamental realçar que três anos é um período bastante longo para receber uma resposta da Administração Pública brasileira, sendo preferível que o processo fosse mais ágil, como já foi no passado. A lentidão gera insegurança jurídica e angústia, tornando o processo mais desconfortável para os solicitantes. A celeridade seria fundamental para mitigar esses impactos, embora se reconheça que, durante o processo de reconhecimento da condição de refugiado, a pessoa possa exercer seus direitos de maneira plena, especialmente o direito ao trabalho, sem qualquer condicionamento nesse aspecto.

No que se refere aos motivos de reconhecimento do *status* de refugiado, entre 1998 a 2017, a "grave e generalizada violação de direitos humanos" representou cerca de 64,89% de decisões. Esse motivo foi seguido pelo "grupo social" (13,45%) e pela "opinião política" (11,04%). A combinação de fatores se situou em 7,13% das decisões, com participação muito baixa das categorias de "religião" (2,29%), "raça" (0,82%) e "nacionalidade" (0,38%)[244]. Alterando a tendência observada nos últimos anos, dados do ano de 2021 trouxeram o destaque para a "opinião política" como a categoria mais utilizada de fundamentação, uma vez que o motivo foi responsável por 46,9% dos reconhecimentos do *status* de refugiado. Em seguida, veio a "grave e generalizada violação dos direitos humanos", que representou 31,5% das decisões. Em sequência, "grupo social", "religião", "raça" e "nacionalidade" corresponderam, respectivamente, a 12,9%, 3,5%, 1,3%, 1,0% do total de fundamentações[245].

[242] Ministério da Justiça e da Segurança Pública. (2023, *online)*.
[243] JUBILUT, L. L., CASAGRANDE, M. M. & OLIVEIRA, S. M. *et. al*. (2021). *Op. cit*., pp. 27-28.
[244] *Ibid*., p. 28.
[245] JUNGER DA SILVA, G., CAVALCANTI, L., OLIVEIRA, T. & SILVA, B. G. *et. al*. (2022). *Op. cit*., pp. 33-34.

Por sua vez, a forma de reconhecimento da condição de refugiado é dada pelo CONARE majoritariamente, conforme destacam as pesquisas[246]. Entre o período de 1998 a 2007, 89,67% das decisões de reconhecimento foram realizadas pelo órgão, com reconhecimento de *status* em 2,11% dos casos. Em relação aos reconhecimentos através da reunião familiar, estes corresponderam a 8,11% das decisões totais e 0,1% após a via do recurso. Entre 2008 a 2017, esse número se manteve sem muitas alterações significativas. De 89,67% se saltou para 92,52% entre as decisões realizadas pelo CONARE, 0,32% de recursos e 7,16% para as reuniões familiares.

Em resumo, ao analisar "onde, quando e como" os pedidos de refúgio têm sido feitos no Brasil nos últimos anos, é possível chegar a algumas conclusões:

I. Onde: O panorama geográfico do refúgio no Brasil passou por mudanças significativas. A partir de 2016, observou-se uma reconfiguração dos principais destinos de refugiados, com a região Sudeste perdendo protagonismo para a região Norte. Não obstante, o projeto de interiorização segue forte, pois o país possui dimensões continentais e os refugiados não têm necessidade de se limitarem a uma pequena parte do território brasileiro. A própria Operação Acolhida traz, em seu tripé, a estratégia de interiorização com quatro modalidades (institucional, reunificação familiar, reunião social, vaga de emprego sinalizada).
II. Quando: Apesar do Brasil ter uma tradição antiga com o instituto jurídico do refúgio, nos últimos anos, houve um aumento exponencial dos pedidos. De 2010 a 2021, o país recebeu 99,2% de todos os pedidos de refúgio registrados desde a criação da Lei nº 9.474/97. O fluxo de venezuelanos, devido à crise humanitária, foi o principal responsável por esse aumento numérico.
III. Como: Através da análise dos pedidos de reconhecimento[247] disponíveis, é possível concluir que, nos últimos anos, a maior parte das pessoas estão chegando via fronteira terrestre, pelo Estado de Roraima. Desde que começou a crise humanitária na Venezuela, houve uma mudança drástica em termos numéricos dos pedidos na região. Até o ano 2015, há o registro de 3 solicitações de refúgio em território roraimense, sem considerar os 15.860 pedidos não especificados do sistema em relação a todo país. Em 2016, Roraima já registrou 3.148 pedidos, e o número de solicitantes seguiu aumentando nos anos seguintes, com o estado atingindo 18.732 registros em 2017, o

[246] JUBILUT, L. L., CASAGRANDE, M. M. & OLIVEIRA, S. M. *et. al*. (2021). *Op. cit*., p. 16.
[247] Observatório das Migrações Internacionais. (2024, *online*). DataMigra. Recuperado de: https://shre.ink/bngk.

que representou um aumento de mais de cinco vezes. Em 2018, o número chegou a 64.290, seguido por 68.362 em 2019. A pandemia da COVID-19 resultou na diminuição dos fluxos de migrantes e solicitantes de refúgio, com 23.527 registros de solicitações de refúgio em 2020, 21.231 em 2021, 25.113 em 2022 e 25.650 em 2023. Apesar da flutuação numérica, Roraima permanece em primeiro lugar no número de chegadas, estando bem acima das cifras do segundo colocado, que é São Paulo, estado mais populoso e com o principal aeroporto do país.

4.2- O papel de destaque do Comitê Nacional para Refugiados

O Comitê Nacional de Refugiados foi criado pela Lei nº 9.474/97 e é um órgão colegiado que está dentro da estrutura do Ministério da Justiça, o qual se compõe por um representante do próprio Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Trabalho, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação, da Polícia Federal e de uma organização não governamental. Esse modelo de representação recebe críticas[248] pelo fato de ser integrado por seis representantes governamentais e apenas um representante não-governamental, em uma evidente desvantagem numérica. É importante aludir que o ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do órgão, com direito a voz, porém sem voto, nos termos do artigo 14, parágrafo primeiro, Lei nº 9.474/97. Ademais, o CONARE possui membros observadores, quais sejam: Defensoria Pública da União, Procuradoria-Geral da República, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, Ministério de Portos e Aeroportos e Ministério dos Povos Indígenas.

Foi através do Decreto 3.768, de 8 de março de 2001, que foi delegado, segundo a autorização concedida pelo artigo 84, IV e VI da Constituição de 1988, a competência para nomeação dos membros do CONARE ao Ministro da Justiça, concedendo-lhe um papel de destaque na composição do órgão. A participação no CONARE é considerada um serviço relevante que não implicará em remuneração de qualquer espécie para seus membros, segundo o artigo 15 da Lei nº 9.474/97. Essa previsão é importante porque significa que as pessoas estão ali pelo interesse genuíno na causa, sem incentivos financeiros diretos, o que reforça a dedicação e o compromisso dos envolvidos com a proteção e os direitos dos refugiados.

[248] JUBILUT, L. L., PEREIRA, G. A. (2022). *Op. cit*., p. 184.

A Lei de Refúgio, em seu artigo 12, ao tratar da competência do CONARE, faz uma associação aos dispositivos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, além das fontes do Direito Internacional dos Refugiados. Essa remissão que a norma realiza conduz à uma interpretação extensiva, que não condiciona a competência do CONARE apenas à norma nacional de refúgio, mas a toda outra legislação sobre a matéria a qual o Brasil faça parte. Em síntese, o órgão possui três áreas de competências distintas: analisa e julga os pedidos em primeira instância, cria políticas públicas e aprova instruções normativas esclarecedoras à execução da Lei nº 9.474/97:

I. Em relação à competência para análise e julgamento dos pedidos, o CONARE tem, entre outras coisas, o dever de fundamentar e notificar o solicitante da decisão emitida. A simples notificação sem o devido esclarecimento do conteúdo decisório é causa de caracterização de ato nulo, o peticionário tem o direito de conhecer os motivos pelos quais seu pedido foi indeferido em primeira instância. Além disso, assim como analisa e julga o pedido de reconhecimento da condição de refugiado, o órgão também é responsável por decidir sobre a cessação e a perda dessa condição, em primeira instância.
II. Quando se fala de políticas públicas, a Lei nº 9.474/97, em seu artigo 12, inciso IV, faz referência a competência do CONARE na orientação e coordenação de ações para que exista eficácia à "proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados". Portanto, o órgão também é responsável pelo desenvolvimento prático do refúgio no país, não sendo apenas um órgão técnico e decisório.
III. No que tange à aprovação de instruções normativas, é inegável o papel de protagonismo que desempenha o CONARE. O órgão conta com atualmente diversas resoluções normativas que são responsáveis por organizar matérias sobre o direito dos refugiados no Brasil, preenchendo as lacunas que possam ter sido deixadas pela lei. Segundo Leite[249], a influência das normas infra legais no regime processual brasileiro para o refúgio se demonstra também pela competência que se dá ao CONARE para criação de normas de caráter processual. Esse é um aspecto relevante a ser considerado, visto que a Lei nº 9.474/97 é bastante concisa, tornando necessária a elaboração de instruções normativas que esclareçam sua execução, especialmente no que tange ao cunho procedimental.

[249] LEITE, L. (2014). *Op. cit*., p. 147.

O CONARE se reunirá toda vez que for convocado pelo seu presidente, com uma periodicidade não superior a 60 dias, contados da data da última reunião ordinária, e também de maneira extraordinária, por determinação do presidente ou pela proposta da maioria absoluta dos seus membros. Durante as suas reuniões, os membros avaliam pareceres elaborados pelos servidores da Coordenação-Geral do CONARE e poderão aceitar ou não as recomendações.

Em 2021, houve o maior número registrado de análise de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado pelo CONARE, com um total de 70.933 decisões proferidas. Entre as decisões emitidas, estavam tanto as apreciadoras de mérito (entre deferimentos, indeferimentos e casos de reunião familiar) quanto as que não analisaram o mérito da questão (arquivamentos e extinções). Sem embargo, do total das decisões proferidas, muitas se deram sem análise mérito, ao ter declarado o arquivamento de vários processos. Essa orientação se deu na medida em que se tem buscado realizar um processo de saneamento dos fluxos administrativos nos últimos anos. Nessa perspectiva, o CONARE arquivou um número de 40.816 solicitações, e desse total, 39.312 eram processos de haitianos, os quais, de maneira geral, deixaram de atualizar os respectivos cadastros e não manifestaram vontade para seguir com os seus processos[250]. Os arquivamentos foram fundamentados pelo inciso II do artigo 6º da Resolução Normativa 18 do Comitê Nacional para os Refugiados, que traz essa consequência para o não cumprimento do dever do peticionário de colaborar com o andamento do processo. A esse propósito, embora a disposição da Resolução Normativa 18 busque evitar a inércia do solicitante ao exigir sua colaboração no andamento do processo, é fundamental ter cautela ao arquivar pedidos de refúgio. Arquivamentos em massa devem ser conduzidos com critério. Dependendo da situação em concreto, podem ter ocorrido dificuldades ao longo do trâmite que impediram a participação ativa do solicitante de refúgio, tornando essencial a análise individual de cada caso para evitar possíveis injustiças.

4.3- Expectativas e tendências emergentes

É manifesto que foi iniciado um caminho ascendente de defesa dos direitos dos imigrantes e refugiados desde a redemocratização brasileira, ainda assim, não se pode olvidar que o Brasil é uma democracia frágil que necessita de muita atenção e constante vigilância em relação aos direitos conquistados. Depois de um golpe silencioso de Estado em 2016, que culminou na

[250] Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados. (2022). Anexo. Notas explicativas CG CONARE. In: *Refúgio em Números (7ª Edição)*. pp. 49-50.

ascensão da extrema direita com Jair Bolsonaro em 2019, deu-se a retirada de várias conquistas sociais e, dentro da área migratória, não seria diferente. Com a ascensão do autoritarismo, houve a tentativa de retorno da ideologia de segurança nacional, o que é incoerente com o ordenamento jurídico democrático em vigor.

No primeiro mês de governo, em janeiro de 2019, o ex presidente Jair Bolsonaro saiu do Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular[251]. Essa medida sinalizou uma mensagem clara no que tange ao tratamento de estrangeiros em território brasileiro e buscou retornar a um passado autoritário. Em julho de 2019, o até então Ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro, assinou a Portaria nº 666 que autorizava, *inter alia*, a deportação sumária[252] de "pessoa perigosa para a segurança do Brasil ou de pessoa que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal." O conceito de pessoa perigosa, por haver sido retirado da Lei nº 9.474/97, está restrito aos refugiados, porém a Portaria estendeu o uso do termo para todo e qualquer migrante, indo além dos seus poderes de competência em uma manifesta ilegalidade da via eleita. A Portaria, nesta perspectiva:

I. Definiu como pessoas perigosas aquelas suspeitas de envolvimento com: terrorismo; grupo criminoso organizado ou associação criminosa armada ou que tenha armas à disposição tráfico de drogas; trafico de drogas, pessoas ou armas de fogo; pornografia ou exploração sexual infantojuvenil; torcida com histórico de violência em estádios. Deste modo, bastava apenas a "suspeição de envolvimento", sem qualquer referência ao devido processo legal, afrontando também o princípio da presunção da inocência.
II. Outrossim, a Portaria nº 666 considerava possível a deportação sumária do estrangeiro com base em "informação de inteligência proveniente de autoridade brasileira ou estrangeira" e em "investigação criminal em curso". Aqui, novamente, afronta-se a presunção de inocência e o devido processo legal, pois apenas através de informações de inteligência e investigação criminal finalizada, seria possível deportar sumariamente uma pessoa do país.
III. Outro ponto gravíssimo foi a própria criação do instituto da deportação sumária sem que houvesse previsão legal inicial. Regulou-se um instituto jurídico que não existe no ordenamento brasileiro, pois muito diferente é a deportação prevista na Lei nº

[251] Felizmente, o país retornou ao Pacto em 2023, já com a mudança de governo.
[252] A Portaria nº 666 também tratava do impedimento de ingresso, da repatriação e do cancelamento do prazo de estada de indivíduos nas mesmas condições.

> 13.445 de 2007, que é medida decorrente de procedimento administrativo. Por certo, os procedimentos de deportação, previstos na Lei, devem respeitar o contraditório e a ampla defesa e a garantia de recurso com efeito suspensivo, o que não era o caso.

Por todos os pontos discutidos, a Portaria nº 666 foi considerada um retrocesso legal[253], um verdadeiro abuso jurídico e reflexo de um discurso anti-imigrante da extrema direita. Em vista disso, em setembro de 2019, a Procuradoria Geral da República ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 619 no Supremo Tribunal Federal[254], impugnando o texto da Portaria nº 666. Segundo o entendimento do órgão da Procuradoria Geral da República, as portarias externas, como a Portaria nº 666, que são direcionadas ao público em geral e emitidas por ministros de Estado, têm uma função similar aos decretos regulamentares, ou seja, interpretam o texto legal com fins executivos. No entanto, a portaria em questão alterava substancialmente o significado da Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), especialmente seu artigo 45, ao criar as figuras da "deportação sumária" e do "repatriamento por suspeita", pois estas não estão alinhadas com os limites estabelecidos pela legislação e pela Constituição. Dessa forma, a portaria ultrapassou o espaço normativo reservado pela Constituição para regulamentação e, assim, violou princípios como dignidade humana, igualdade, ampla defesa, contraditório, devido processo legal e presunção de inocência dos estrangeiros, além de enfraquecer o direito ao acolhimento e contrariar os princípios da publicidade, liberdade de informação e acesso à justiça.

Após críticas duras, em 14 de outubro de 2019, a Portaria nº 666 foi revogada pela Portaria nº 770. O novo texto ampliou certas garantias aos migrantes envolvidos em processos de deportação, como a mudança do prazo de 48 horas para cinco dias. No entanto, apesar de não fazer mais alusão à deportação sumária a partir da mera "suspeita" de envolvimento das práticas delitivas graves listadas, exige "razões sérias" para tanto, mantendo o elemento da subjetividade. Sem parâmetros para determinar o que seria uma "razão séria", a defesa e contraditório são prejudicados, como bem ressaltado por Ramos[255]. Deste modo, a Portaria nº 777 segue sendo inadequada, pois extrapola o seu poder regulamentar. À luz dessa existência,

[253] Defensoria Pública Geral da União. (2023). Nota Técnica nº 6, de 26 de julho de 2019.
[254] Supremo Tribunal Federal. (2022). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 619, relatora Ministra Rosa Weber, decisão monocrática de 22 de agosto de 2022.
[255] RAMOS, A. C. (2020). Em nome das "razões sérias": o impedimento de ingresso e a deportação sumária à luz dos direitos humanos. In: RAMOS, A. C., VEDOVATO, L. R. & BAENINGER, R. (Coords.), CAMARGO, A. S., GALIB, C. P., VON ZUBEN, C. & *et al*. (Orgs.). *Nova Lei de Migração: Os três primeiros anos*. São Paulo, Unicamp-Observatório das Migrações. p. 83.

em 2022, o Deputado Carlos Veras apresentou o Projeto de Decreto Legislativo nº 62/2022[256] que requer que se suste, nos termos do artigo 49, V, da Constituição Federal[257], a aplicação da Portaria nº 770, de 11 de outubro de 2019.

Ainda sob o governo autoritário de Bolsonaro, foram fechadas as fronteiras brasileiras no contexto da pandemia da COVID-19 por um conjunto de portarias discriminatórias, o que impossibilitou que fossem realizados pedidos de refúgio durante um período. A Portaria CC-PR/MJSP/MINFRA/MS nº 1, de 29 de julho de 2020, por exemplo, vedou a entrada de estrangeiros por fronteiras terrestres e liberou o acesso via aeroportos, sob a justificativa do incentivo ao turismo. O ato normativo em questão ignorou as pessoas em situação de refúgio, que chegavam até as fronteiras terrestres ou aquaviárias em condições de extrema vulnerabilidade. Em consequência, grupos de imigrantes que chegavam ao Brasil a pé sem documentos eram detidos e deportados pela Polícia Federal para o Peru. Como o país também estava com as fronteiras fechadas, os imigrantes se encontravam restritos a uma ponte sobre o rio Acre que marcava a fronteira entre os dois Estados, em um verdadeiro limbo[258]. Em defesa dos refugiados e dos migrantes, uma Ação Civil Pública foi protocolada em conjunto pela Defensoria Pública da União (DPU), pelo Ministério Público Federal (MPF), pelo Conectas Direitos Humanos e pela Caritas Arquidiocesana de São Paulo no dia 17 de agosto de 2020[259] com o pedido de várias obrigações de fazer e de não fazer. Dois dias depois da entrada da ação, em 19 de agosto de 2020, foi deferida parcialmente a tutela de urgência que impediu o Brasil de deportar os imigrantes em situação vulnerável na pandemia, dentro dos quais muitos poderiam ser refugiados[260].

Depois de anos de regresso e violações massivas de direitos humanos, com o fim do governo Bolsonaro e a retomada de uma ordem democrática estável em 2023, é possível ver novamente avanços no que tange ao tema do refúgio. O governo do presidente Lula colocou a

[256] Câmara dos Deputados. (2024, *online*). PDL 62/2022 Inteiro teor Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo. Recuperado de: https://shre.ink/bnbv.
[257] Nesse sentido, o artigo 49, V da Constituição Federal traz: "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa".
[258] DELFIM, R. B. (2020). DPU, MPF, Conectas e Caritas SP entram com ação contra deportação de imigrantes. ACP se baseia na Lei de Migração, na legislação sobre refugiados e aponta discriminações nas portarias de restrição de entrada de pessoas no Brasil no contexto da pandemia de Covid-19. *Migramundo*, 18 de agosto de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bng1.
[259] 3ª Vara Federal Cível e Criminal da Seção Judiciária do Acre. (2020). Ação civil pública nº 1004501-35.2020.4.01.3000.
[260] DELFIM, R. B. (2020). Liminar da Justiça impede Brasil de deportar imigrantes em situação vulnerável na pandemia. À luz das leis vigentes no Brasil, decisão obriga ainda o governo brasileiro a aceitar pedidos de refúgio e de residência durante a situação de emergência gerada pelo novo coronavírus. *Migramundo*, 19 de agosto de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bngm.

questão da imigração e do refúgio como ordem prioritária na reconstrução da política externa do país. Decerto, uma das primeiras ações do novo governo foi o retorno ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. Ademais, em um encontro solene em 23 de janeiro de 2023, foram realizadas três ações importantíssimas pelo Ministério da Justiça e pelo CONARE:

I. Foi aprovada a Portaria 290, de 23 de janeiro de 2023, com o objetivo de estabelecer a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA). Essa política finalmente irá regulamentar o artigo 120 da Lei nº 13.445/2017, que representava uma lacuna em relação à governança migratória no Brasil. De acordo com o Relatório das Atividades do Grupo de Trabalho, a Política será uma oportunidade de consolidar a primazia da responsabilidade do Estado brasileiro na condução e implementação de uma política pública voltada à população migrante, refugiada e apátrida em todo o território nacional, por meio da definição de sua organização, estratégia de coordenação, ferramentas e atores responsáveis[261].
II. Houve a criação do Programa de Atenção e Aceleração de Políticas de Refúgio para Pessoas Afrodescendentes. O programa, criado em conjunto pelo Ministério da Justiça e pelo CONARE, tem como objetivo o foco nas políticas de atenção ao refúgio para pessoas afrodescendentes, o que compreenderá tanto as pessoas nacionais de países da África quanto àquelas cujos ancestrais tenham nascido na África.
III. Também foi criado um Observatório da Violência contra Refugiados (Moïse Kabagambe), que homenageia o congolês Moïse Kabagambe, assassinado em 2022 na cidade do Rio de Janeiro[262].

Espera-se que os avanços democráticos realizados durante os primeiros meses de novo governo sigam fortalecendo o sistema de refúgio brasileiro. Ainda que se reconheça que as políticas migratórias sejam influenciadas por uma série de fatores, incluindo pressões políticas e econômicas, isso não deve interferir nos direitos dos refugiados em nenhum momento. O direito à proteção internacional não é objeto de negociação, deve ser garantido sempre, até em momentos desafiadores como uma pandemia. É evidente que, nos últimos anos, o Brasil tem aumentado o seu protagonismo no que tange à recepção de refugiados, o

[261] Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2023f). *Relatório das Atividades do Grupo de Trabalho para o Estabelecimento da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia*. p. 9.
[262] Ministério da Justiça e da Segurança Pública. (2023g, *online*). MJSP lança Observatório Moïse Kabagambe. Ministro Flávio Dino também assinou portaria que institui Grupo de Trabalho para Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida. Brasília, 23 de janeiro de 2023. Recuperado de: https://shre.ink/bnbJ.

que requer uma atenção cada vez maior à temática no país. A legislação interna brasileira e os documentos firmados internacionalmente garantem o respeito ao refugiado e todos os direitos que lhe correspondem, portanto, a Administração Pública não pode e nem deve tentar se imiscuir na temática retirando direitos, sob pretexto de sua regulação.

CAPÍTULO III

CENTROS Y PRÁCTICAS DE RECEPCIÓN EN ESPAÑA

1- Contexto general de la recepción española

Al lado de Italia y Grecia, España compite por un protagonismo en relación a las llegadas numéricas en la Unión Europea. A modo de ilustración de su papel fundamental, podemos mencionar que, en 2018, el país fue el miembro europeo que más acogió a personas migrantes y refugiadas. En otra ocasión, en 2021, la ruta de Canarias fue considerada la más letal del mundo[263]. Como consecuencia de esta fuerte presión ejercida y una deficiente respuesta al fenómeno, está la realidad de la sobrecarga de solicitudes de protección internacional, el colapso de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) y una serie de otros desafíos a enfrentar.

En este sentido, aunque el Estado español sea un país de intenso flujo migratorio, sigue siendo evidente que cuenta con un número limitado de funcionarios dedicados a trabajar en el área, en comparación con otros países de la UE[264]. Es importante mencionar algunas iniciativas que intentaron solucionar esta cuestión, como fue el caso de la aprobación en 2018 de una oferta pública extraordinaria de empleo para reforzar la OAR, que quintuplicó el número de empleados y prometió agilizar los trámites. En efecto, esta medida resultó en la duplicación de las resoluciones de protección internacional en 2020, en comparación con las de 2019[265].

Más recientemente, hubo una respuesta por parte de la Unión Europea en relación con este tema en busca de una gestión más equitativa entre los Estados miembros. En el marco del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, aprobado en 2024, se adoptó el Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, que presenta dos características destacadas: I - la mejora del sistema de determinación del Estado miembro responsable de procesar las solicitudes de asilo, haciéndolo más eficiente y estable, evitando también la prevención de los desplazamientos secundarios II - la creación de un mecanismo de solidaridad obligatorio, pero adaptable, para los Estados miembros que afrontan presión migratoria. Sobre este último punto, el nuevo Reglamento establece un mecanismo de solidaridad permanente, de carácter obligatorio y ajustado a las necesidades, que reemplaza las antiguas soluciones voluntarias *ad hoc*. Se

[263] Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2021). 2021, el año más letal en la ruta canaria desde que se conocen datos. Recuperado de: https://shre.ink/bnkd.
[264] European Council on Refugees and Exiles. Asylum Information Database. (2019). *Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources.* p. 31.
[265] La Oficina de Asilo y Refugio duplica en 2020 las resoluciones de protección internacional frente a las de 2019. *La Moncloa*, 8 de enero de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnkr.

reconoce que los Estados que cuentan con un acceso facilitado por su ubicación en el mapa, no deben ni pueden asumir de manera exclusiva esta responsabilidad, ya que ello genera una desigualdad en la distribución de cargas entre los países miembros.

En relación con esto, para entender la realidad española, es fundamental considerar también el contexto europeo, tanto en lo que respecta a la acogida de refugiados como a las políticas de control fronterizo. Las fronteras, como la última amenaza al derecho de asilo, se han convertido en una barrera cada vez más difícil de superar en Europa. Bajo el pretexto de la lucha contra las prácticas "ilegales", los Estados miembros de la UE han tomado decisiones políticas deliberadas que restringen el acceso a los territorios y procedimientos de asilo, dificultando cada vez más el ejercicio de este derecho fundamental[266]. Al mismo tiempo, se espera que la acogida de solicitantes de protección internacional que se llegue a efectuar cumpla unas condiciones mínimas comunes para garantizar la homogeneidad del Sistema Europeo Común de Asilo, más bien conocido como SECA. La uniformidad debe ocurrir en el ámbito legislativo y administrativo de cada país. Así, la Red Europea de Migración (REM) nació en 2008 como respuesta a una necesidad de información de referencia sobre migración y asilo dentro de la UE. La REM es un departamento de la Comisión Europea que reúne a expertos en migración y asilo con el fin de proporcionar información y conocimientos objetivos y comparables[267].

En 2014, la REM publicó un informe que abordaba las condiciones mínimas exigidas para la acogida en la UE y las buenas prácticas que se deben implantar en los países, además de analizar la experiencia en cada Estado miembro[268]. En este mismo documento se ha afirmado que la dimensión normativa del sistema europeo de acogida es su aspecto más positivo, en la medida en que existe una discrepancia entre la práctica y los marcos jurídicos acordados. En la opinión de la REM, el proceso de recepción necesita ser visualizado como una cadena en la que hay que garantizar una gestión estratégica que atienda las presiones inmanentes del régimen para que sea respetado el flujo de entrada, recepción, procedimiento, salida, devolución y/o integración. Además, el informe resalta la flexibilidad como un atributo crucial para un sistema de asilo europeo adecuado, de modo que, frente a un flujo inesperado, se podrían desarrollar mecanismos de alerta temprana, agilizar el proceso de decisiones o

[266] European Council on Refugees and Exiles. Asylum Information Database. (2020). *Asylum adjourned – the situation of applicants for international protection in 2020*. p. 1.
[267] La Red Europea de Migración fue creada por una decisión del Consejo Europeo 2008/381/CE, modificada posteriormente por el Reglamento (UE) nº 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en abril de 2014.
[268] European Migration Network Study. (2014). *The Organization of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States*. pp. 2-34.

ajustar el presupuesto. Entre otras alternativas de solución, también es posible crear nuevas instalaciones, crear nuevos emplazamientos en instalaciones ya existentes o construir estructuras de emergencia, como un "mal necesario". Por fín, en el documento se subraya la necesidad de desarrollar indicadores comunes y métodos estandarizados para medir y calcular la capacidad y la presión, para registrar la entrada/salida de candidatos en las instalaciones de recepción y para facilitar la comparación de los costos de recepción.

A su vez, el informe de la REM constata que, a pesar de las condiciones mínimas estipuladas a nivel comunitario, las reglas de acogida pueden variar considerablemente entre los países de la UE. Por ejemplo, la mayoría de los miembros recibe a los solicitantes de asilo en instalaciones colectivas y una minoría opta por viviendas individuales. Del mismo modo, el proceso de asignación de plazas en los centros varía según el país, regulándose en algunos casos mediante legislación, en otros a través de manuales y, en otros, por medio de arreglos administrativos. Sobre el mecanismo de control de la acogida, la mayoría adoptó el control interno, mientras que una minoría optó por articulaciones externas, como las realizadas por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, la figura del Defensor del Pueblo o el Ministro de Justicia. Resulta evidente que la pluralidad actual en la recepción no es un problema, ya que tal hecho puede realzar el atributo de la flexibilidad, pero el desafío radica en equilibrar los cambios hacia la equidad sistemática, principalmente cuando se considera la cuestión de países como España, que reciben un gran flujo de personas en comparación con otros. Con ello, el sistema de asilo europeo navega en un campo paradójico, donde coexisten el ideal de homogeneidad y la heterogeneidad de un gran bloque.

En 2013, se aprobó la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, con el objetivo de armonizar las condiciones de acogida y reducir las discrepancias entre los países miembros de la Unión Europea. Esta directiva sustituyó a la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, que establecía normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros. La Directiva 33 trajo modificaciones sustanciales en relación a la anterior regulación, conforme su propio texto lo indica. Aplicándose a los nacionales de países no pertenecientes a la UE y apátridas que buscan protección internacional en el territorio de la UE, incluidas las zonas fronterizas, las aguas territoriales o las zonas de tránsito, la Directiva de Acogida, como también se le llama, forma parte de un paraguas que ayuda a poner en práctica el SECA, concebido inicialmente en 2002, a través del Acuerdo de Dublín. Algunas de las principales determinaciones establecidas por la Directiva 33 son:

I. En un plazo máximo de tres días tras la presentación de la solicitud, los solicitantes de protección internacional deben recibir un documento de identificación.
II. Los solicitantes deben recibir información sobre sus derechos y deberes en un plazo nunca superior a 15 días.
III. Los Estados miembros deben informar a los solicitantes sobre las asociaciones que pueden ayudarles.

Estas disposiciones reflejan un enfoque centrado en la dignidad de la persona humana, estableciendo condiciones mínimas de vida que garantizan el acceso a los derechos fundamentales. En las disposiciones expuestas, por ejemplo, se requiere que los solicitantes de asilo reciban un documento que acredite su condición en el país de acogida en poco tiempo (como máximo a los 3 días siguientes a la presentación de la solicitud). De este modo, no se verán privados de su identidad, tendrán acceso a los servicios públicos y estarán protegidos de posibles sanciones relacionadas con su situación administrativa ante las autoridades estatales. Además, al exigir que los Estados respeten el derecho a la información, se facilita que los solicitantes comprendan su situación y cuenten con las herramientas necesarias para cuestionar las decisiones que les afectan.

En este sentido, resulta pertinente hacer un paréntesis para señalar que la Directiva 2013/33/UE fue revisada mediante la Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024. Así, los Estados miembros tienen la obligación de transponer las disposiciones de la nueva directiva al Derecho interno, pero esta obligación se limita a aquellas disposiciones que constituyan una modificación sustancial respecto a la Directiva 2013/33/UE. En este caso, los países deberán poner en vigor estas disposiciones a más tardar el 12 de junio de 2026. Considerando que aún se trata de una cuestión reciente, España no ha llevado a cabo esta transposición. En consecuencia, en el presente estudio continuaremos haciendo referencia a la Directiva 33, que es la que ha sido incorporada al ordenamiento jurídico español.

En todo caso, las reglas mínimas comunes de acogida establecidas buscan garantizar un nivel de vida digno y unas condiciones comparables en todos los Estados miembros. La armonización legislativa debe ayudar a limitar los movimientos secundarios dentro de la UE, si bien los países son libres de adoptar normas más favorables que las previstas en la Directiva de Acogida, según su artículo 4. A través de un diálogo entre los Estados miembros por medio de la base de datos biométricos de la Unión Europea (EURODAC), se intenta

prevenir la práctica de *asylum shopping,* que sería la presentación de más de una solicitud de protección internacional en diferentes países, eligiendo el miembro que les resulte más ventajoso, como si fuera un acto de compra, con o sin haber recibido ya protección internacional en uno de esos Estados de la UE.

No obstante, aunque exista preocupación por parte de las autoridades, la elección del destino migratorio suele tener motivaciones personales, tal como bien apuntado por Garcés-Mascareñas[269]. En consonancia con ello, el proceso de selección del país de residencia depende de factores como las habilidades lingüísticas, el dinero, el agotamiento, la asunción de riesgos, la presión del tiempo o el apoyo de la sociedad civil[270]. El mismo pensamiento también funciona para los movimientos secundarios, en la medida en que no hay evidencia de que factores de atracción, como por ejemplo, la provisión de asistencia social, sea un elemento significativo para la elección de un destino específico[271]. Debido a las múltiples condiciones que influyen en la decisión de migrar, se debe asegurar la eficiencia de los sistemas de acogida y la cooperación entre los Estados miembros para que haya una distribución justa entre los países de la UE. El artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea destaca la necesidad de aplicar el principio de solidaridad y reparto equitativo entre los miembros en las políticas de control de fronteras, asilo e inmigración, perspectiva que fue fortalecida igualmente por el marco del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

1.1- La acogida española a la población refugiada

Tras una introducción general al tema, centrémonos ahora en el análisis de la recepción española. Después de la realización de la entrevista y formalizada la solicitud, el extranjero dispondrá de su Resguardo de Presentación de Solicitud de Protección Internacional, que le califica legalmente ante el Estado español. Será a partir de este momento que se podrá pretender la participación en el Sistema Nacional de Acogida para la Protección Internacional (SAPI).

La aprobación de una norma central para el SAPI es un fenómeno reciente en la legislación. En efecto, el Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, que aprueba el Reglamento regulador

[269] GARCÉS-MASCAREÑAS, B. (2015). Por qué Dublín no funciona. Notes internacionals CIDOB. *Barcelona Centre for International Affairs*, nº 135. p. 2.
[270] BARTEL, A., DELCROIX, C. & PAPE, E. (2020). Refugees and the Dublin Convention: A Biographical Evaluation of Inner European Borders. *Borders in Globalization Review*, v. 1, nº 2. pp. 40-52.
[271] European Parliamentary Research Service. (2020). *Dublin Regulation on international protection applications. European Implementation Assessment*. p. 65.

del sistema de acogida en materia de protección internacional, fue publicado mientras se redactaba esta investigación. Es importante señalar que el sistema en cuestión, desarrollado desde la década de los ochenta, se había visto desbordado por un aumento significativo de beneficiarios, estando configurado a través de diversas normas regulatorias hasta entonces. En este sentido, era importante aprobar una legislación que: I - estableciera las condiciones generales básicas del sistema de acogida, II - recogiera las características de los centros y recursos de acogida, y III - regulara un sistema de financiación y gestión que garantizara estabilidad a largo plazo, mejorara la previsión de recursos y necesidades, fomentando un enfoque plurianual e incentivando la innovación y la reducción de costes. Asimismo, el Real Decreto incorpora parcialmente, en su disposición final segunda, la Directiva 2013/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, siendo importante destacar que las Directivas de la UE están, en principio, desprovistas de aplicabilidad directa, dado que imponen una obligación de resultado a los Estados.

Antes de eso, el marco normativo del SAPI estuvo compuesto, en los últimos años, por varias normas. En este contexto, es muy importante destacar la Resolución de 6 de julio de 1998, de la Dirección General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), por la que se aprobó el Estatuto Básico de los Centros de Acogida a Refugiados del IMSERSO y se desarrolló la Orden de 13 de enero de 1989, sobre Centros de Acogida a Refugiados. El Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, derogó tanto la Resolución de 6 de julio de 1998 como la Orden de 13 de enero de 1989, sustituyendo la normativa anterior sobre los Centros de Acogida a Refugiados en España.

En ausencia de legislación específica central, las reglas de funcionamiento del SAPI fueron proporcionadas con detalles por los Manuales de Gestión aprobados a través de instrucciones de la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria. El último Manual (versión 4.1) se aprobó a través de la Instrucción DGIAH 15/05/2020 y contenía en su objetivo principal el establecimiento de un marco de actuación para las Entidades y Centros de Acogida a refugiados del SAPI[272]. Además de eso, las recomendaciones de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) son también instrumentos clave en el SAPI. La EASO elabora directrices comunes y herramientas prácticas para los Estados miembros de la UE, y sus publicaciones abordan las condiciones de acogida, además de contribuir a la implementación de las

[272] Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2020). *Manual de Gestión del Sistema de Protección y del Procedimiento para la Gestión del Itinerario de Protección Internacional.* p.11.

disposiciones europeas a nivel nacional. Sus guías están estructuradas en secciones que tratan temas como salud, personal contratado, vivienda, educación, entre otros[273]. También ha de mencionarse que las actuaciones y actividades del Sistema de Acogida se regulan también a través de los manuales informáticos de la aplicación informática SIRIA (Sistema de Información del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones). El programa ha sido diseñado con el objetivo de dar una respuesta integral, eficaz y única a las demandas de las personas refugiadas, inmigrantes y solicitantes de asilo, apoyando la consecución del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2006-2008). La plataforma también se encarga de organizar subvenciones, controlar y monitorear los centros de migración y sus programas, entre otros factores.

Se reconoce que el sólido marco legal del SAPI, con su enfoque individualizado en los programas de acogida, lo convierte en uno de los sistemas más desarrollados y garantistas de Europa. Según lo elucida Pasetti[274], la alta puntuación del marco jurídico se debe a tres factores principales: I - el enfoque inclusivo de la normativa, garantizando los mismos derechos y servicios tanto a los solicitantes como a los beneficiarios de protección internacional, II - el reconocimiento de una amplia gama de derechos y oportunidades, destacándose en comparación con otros marcos normativos europeos y III - el enfoque individualizado del sistema de acogida, adaptando servicios y prestaciones a las necesidades específicas de los solicitantes. En consonancia con lo expuesto, es crucial señalar que el marco legal robusto del SAPI ya estaba consolidado antes de la promulgación del Real Decreto 220/2022, el cual tuvo como objetivo centralizar los aspectos clave del sistema en una norma única.

Desde esta perspectiva, se destaca la minuciosidad de los detalles establecidos por el Real Decreto 220/2022 en los principios generales de actuación del sistema de acogida español. El artículo 6 de la norma afirma que se deben ofrecer condiciones materiales durante toda la estancia en el SAPI, brindar atención a personas vulnerables y adoptar un enfoque de derechos humanos, género e interseccionalidad. Además, se requiere garantizar la igualdad de trato en el sistema de acogida de protección internacional, asegurando estándares mínimos en

[273] Ejemplos de guías prácticas de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo que son importantes para el Sistema de Acogida: EASO Guidance on reception conditions: operational standards and indicators, EASO Tool for Identification of Persons with Special Needs (IPSN), EASO Guidance on reception conditions for unaccompanied children: operational standards and indicators, EASO Guidance on contingency planning in the context of reception.

[274] PASETTI, F. (2020). Retos y límites del sistema de acogida de protección internacional en España. En: PASETTI, F. (Coord.), *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacion*al, Informe Nacional para España, NIEM 2020. Barcelona, Barcelona Center for International Affairs (CIDOB). p. 27.

los servicios, la formación de profesionales y las ratios de personas atendidas. También al sistema corresponde enfocarse en la integración y autonomía de los destinatarios, asegurar la unidad familiar y el interés del menor, y garantizar la comunicación con familiares y entidades pertinentes, protegiendo la privacidad y promoviendo la colaboración con recursos locales y autonómicos. Conforme se desprende claramente de su contenido, el Real Decreto establece, en sus principios generales, puntos muy importantes, buscando la aplicación de condiciones mínimas que garanticen la dignidad de quienes se encuentran dentro del sistema.

No obstante, no todo extranjero podrá ingresar al sistema de acogida. El acceso al SAPI está condicionado a un procedimiento formal específico, según lo establece la legislación:

I. Primeramente, su ingreso solo es posible una vez que haya sido solicitada formalmente la protección internacional (igualmente se permite el acceso a los beneficiarios de PI, a los solicitantes y beneficiarios del estatuto de apátrida o de protección temporal). Sin que haya por lo menos una formalización de la solicitud, en los términos descritos en el artículo 17.1 de la Ley 12/2009, no se puede ingresar al SAPI.
II. En segundo lugar, hay que carecer de medios económicos. La carencia de recursos económicos se traduce como la no superación de la cuantía mensual individual de la renta garantizada prevista en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital.
III. Por último, se deben cumplir los requisitos de acceso y permanencia en el sistema de acogida, que están dictados en el Real Decreto 220/2022 en los artículos 9 y 10. El procedimiento de protección internacional funciona independientemente del programa de acogida, aunque haya puntos de interferencias. Durante el procedimiento legal, los destinatarios del SAPI tendrán su itinerario afectado en caso de que haya alguna mudanza, como una decisión denegatoria de la solicitud, v*erbi gratia*.

En relación a la tipología de recursos del SAPl, según el artículo 25 del Real Decreto 220/2022, los servicios de acogida pueden ser proporcionados directamente por la Secretaría de Estado de Migraciones, así como pueden ser gestionados mediante autorización de acción concertada[275] a entidades de carácter privado o subvencionados a organizaciones no gubernamentales que estén a disposición del sistema de acogida de protección internacional

[275] Orden ISM/680/2022, de 19 de julio, por la que se desarrolla la gestión del sistema de acogida de protección internacional mediante acción concertada.

cuando sea necesario debido a circunstancias de emergencia y necesidad urgente, o para garantizar la atención especializada a las personas beneficiarias en situación de vulnerabilidad. En este contexto, resulta evidente que España ha adoptado un modelo de gestión mixta para los servicios de acogida dentro del itinerario del SAPI, integrando la colaboración entre la administración pública y las entidades privadas, lo cual ha sido formalmente reconocido, a pesar de que ya constituía una práctica habitual. El papel protagónico de las entidades en este ámbito es indiscutible, como se expondrá con mayor detalle a lo largo de este trabajo.

Sin embargo, es importante destacar que, aunque se cuenta con un sólido marco jurídico, las valoraciones del proceso de acogida tienden a variar en el contexto práctico. Esto se debe a que las limitaciones administrativas dificultan tanto el proceso de acogida como la integración de los solicitantes de asilo. Estos obstáculos impiden el ejercicio pleno de algunos derechos fundamentales. Un claro ejemplo de ello son las recurrentes fallas en el sistema de acogida, como lo evidencian casos de solicitantes de asilo que se encuentran en situación de calle. Este tema será analizado más a fondo en el apartado número 3, que aborda la práctica de la acogida española.

1.2- Detención de personas con necesidad de protección internacional

En el contexto de la recepción, es fundamental abordar la detención de personas que tienen necesidad de protección internacional, ya que se trata de una realidad que ocurre con frecuencia. A pesar del matiz negativo que pueda tener este análisis, no se puede ignorar que esta práctica está profundamente arraigada en la vida cotidiana, afectando a muchos individuos. El acceso legal al procedimiento de protección internacional no siempre es viable, y en muchos casos, ni siquiera se logra superar la fase del intento de llegada al territorio. Como consecuencia, a numerosas personas se les niega de manera sistemática la posibilidad de recibir una acogida digna. Bajo esta premisa, De Lucas[276] sostiene que existe un esfuerzo jurídico que complica el acceso a la condición de refugiado, y en el mejor de los casos, solo se llega a ser solicitante de asilo.

Cabe señalar que los refugiados tienen derecho a cruzar las fronteras sin documentos de viaje válidos, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de 1951, en su artículo 31, primer párrafo. A este propósito, el artículo 17.2 de la Ley 12/2009 establece que no puede

[276] DE LUCAS, J. (2017). Negar la política. Negar sus sujetos y derechos. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 36. p. 75.

sancionarse la entrada de una persona que reúna los requisitos para ser beneficiario de protección internacional. Aunque existan estas previsiones de carácter garantista, quien llega sin documentos o por vías irregulares, no tiene siempre la oportunidad de presentar su solicitud porque puede ser devuelto o detenido antes mismo de empezar su procedimiento. Si bien es posible presentar la solicitud dentro de los centros de internamiento de extranjeros, se reconoce que la calidad de la asistencia letrada es, con frecuencia, baja en estos lugares[277].

Para quienes intentan solicitar asilo en las áreas fronterizas, se les asigna permanecer en espacios determinados mientras esperan una respuesta, como las salas de inadmisión en los aeropuertos. Tal orden de estancia es una especie de privación de libertad, sin las garantías y derechos de una detención judicial. A partir de la presentación de la solicitud de asilo, se establece un plazo de 4 días hábiles para dictar una resolución de admisión, no admisión o rechazo, el cual puede prorrogarse hasta 10 días según el artículo 21 de la Ley 12/2009. A quienes llegan por vía marítima se les aplica sistemáticamente una orden de detención, con una duración máxima de 72 horas (artículo 58.6 de la Ley Orgánica 4/2000), y esta privación de libertad se lleva a cabo generalmente en una comisaría o establecimiento equivalente, como un CATE, una estructura creada fuera del marco legal español, como bien ha destacado Cantat[278].

Por consiguiente, a lo largo del proceso del solicitante de protección internacional, es posible que se produzca algún tipo de detención, ya sea dentro del país de acogida (territorial) o en un país de tránsito (extraterritorial). La detención extraterritorial es particularmente más peligrosa, ya que libera al país de destino de responsabilidad ante la comunidad internacional. La UE externaliza sus fronteras con frecuencia y detiene a inmigrantes en otros espacios para evitar asumir la responsabilidad directa de sus acciones, actuando activamente mediante la financiación de la construcción de centros o proyectos relacionados con la encarcelación de inmigrantes. Akkerman[279] destaca que la UE expone a los migrantes a graves violaciones de derechos humanos en países de tránsito, donde en los centros de detención fuera del espacio europeo se registran abusos sistemáticos, como tortura, detención arbitraria, violencia sexual y falta de acceso a asistencia legal y humanitaria, con la implicación directa de Europa.

---

[277] Cáritas española. (2020). *Invisibles en la "Última frontera". Manual jurídico para la defensa de las personas extranjeras en los centros de internamiento (CIE)*. p. 76.
[278] CANTAT, C. Migreurop. (2020). *Locked up and excluded. Informal and illegal detention in Spain, Greece, Italy and Germany*. p. 22.
[279] AKKERMAN, M. (2021). *Externalizar la opresión. Cómo Europa externaliza la detención de migrantes fuera de sus fronteras*. Amsterdám, Transnational Institute y Stop Wapenhandel. p.1.

Por más contradictorio que parezca, al mismo tiempo que cuenta con mecanismos de defensa que repelen a los refugiados, la UE dispone de herramientas jurídicas orientadas a garantizar una buena acogida en su territorio. La Directiva 33, que establece las normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, garantiza la protección de estas personas en varios de sus artículos. Por ejemplo, se menciona que solo sobre la base de una evaluación individual de cada caso, los solicitantes de protección internacional pueden ver restringida su libertad personal, siempre que no sea posible aplicar medidas menos coercitivas de manera efectiva. En este sentido, está establecido que los Estados miembros velarán por otras opciones que no sea el internamiento, como es el caso de la presentación a las autoridades, de la fianza y de la permanencia en un lugar. Además, el solicitante que sea detenido deberá tener acceso efectivo a las garantías procesales y su detención, por regla general, se dará en establecimientos especiales. La orden de detención será emitida por una autoridad judicial o administrativa y contendrá los fundamentos de hecho y de derecho en los que se basa. Si la orden de detención ha sido emitida por una autoridad administrativa, deberá ser evaluada por el Poder Judicial para garantizar su legalidad. La detención debe ser revisada periódicamente por una autoridad judicial, tanto de oficio como a solicitud del solicitante interesado.

El ordenamiento jurídico español no establece disposiciones específicas sobre alternativas al internamiento para solicitantes de asilo, sin embargo, contempla medidas cautelares alternativas que pueden adoptarse en el caso de extranjeros sujetos a un expediente disciplinario, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2000. En ese marco, el artículo 61 de la norma permite a las autoridades responsables adoptar diversas medidas cautelares para asegurar la resolución final que pudiera recaer, además de la detención cautelar prevista. Estas medidas incluyen la presentación periódica ante las autoridades competentes, la residencia obligatoria en determinado lugar y la retirada del pasaporte o documento acreditativo de su nacionalidad. Como última opción, la ley prevé la posibilidad de que el juez imponga cualquier otra medida cautelar que considere adecuada para garantizar la efectividad del procedimiento.

1.3- Acuerdos con Estados fuera de la Unión Europea

Los estudios actuales señalan un proceso de desterritorialización de las fronteras, lo que evidencia una ruptura con el modelo westfaliano de Estado, de origen occidental[280]. Sin

[280] SOLANES CORELLA, A. (2016b). Una reflexión iusfilosófica y política sobre las fronteras. *Anuario de filosofía del derecho*, nº 32. pp. 145-184.

embargo, el control fronterizo sigue siendo rígido y se ha convertido en una industria, donde el lobby empresarial influye en las políticas de seguridad fronteriza de la UE[281]. En este contexto, la política de fronteras incluye transacciones y alianzas entre países con un objetivo común, ya sea para mejorar las condiciones de recepción y acogida o para delegar responsabilidades en terceros países. Estos acuerdos también implican el intercambio de grandes sumas de dinero y tecnología.

La Unión Europea creó un marco general que regula la relación del bloque con terceros países en materia de migración y asilo, el *Global Approach to Migration and Mobility* (AGMM). Constituido en 2005, el AGMM tiene como objetivo promover el diálogo y la cooperación con países no pertenecientes a la UE, siendo un método más audaz y estratégico que no presenta limitaciones geográficas. La intensidad y frecuencia de su uso varían en función de cada país extracomunitario con el que la Unión Europea mantiene relaciones. Los objetivos pilares del AGMM son la facilitación de la migración legal y la movilidad de las personas, la prevención de la inmigración irregular y la trata de personas, la promoción de la protección internacional y la política de asilo, y la maximización del impacto de la migración en desarrollo[282]. En consonancia con el AGMM, la Política Europea de Vecindad (PEV) ofrece a sus vecinos una relación privilegiada, orientada a la coordinación política, una integración económica más profunda y un impulso a la movilidad y al contacto entre los pueblos. La estrategia comunitaria se creó en 2003 y tiene como base jurídica el artículo 8 del Tratado de la Unión Europea, que rige las relaciones de la UE con dieciséis de sus socios más cercanos. Además del PEV, es importante resaltar que se crean y actualizan diálogos regionales para atender la demanda de las localidades interesadas. En este marco, hay dos procesos que merecen evidenciarse debido a su importancia:

I. El proceso de Rabat surgió en 2006 como un diálogo euroafricano sobre migración y desarrollo. Es un marco de consulta y coordinación de flujos migratorios para las autoridades de los países de origen, tránsito y destino. En ese momento, las principales rutas migratorias cruzaban el Estrecho de Gibraltar o conducían a las Islas Canarias. El convencimiento de que la gestión de estas rutas migratorias no era

[281] BAIRD, T. (2018). Interest groups and strategic constructivism: business actors and border security policies in the European Union. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 44, nº 1. pp. 118-136.
[282] Comissão europeia. (2014). *Política externa da UE para a migração: uma abordagem mais audaciosa*, Comunicado de prensa, 21 de febrero de 2024. Recuperado de: https://shre.ink/bnTv.

responsabilidad exclusiva de España y Marruecos impulsó a Francia y Senegal a unirse para crear el Proceso de Rabat[283].

II. El proceso de Cartum surgió en 2014 como una plataforma de cooperación política entre los países a lo largo de la ruta migratoria entre el Cuerno de África y Europa. Tiene como objetivo la creación de un entendimiento común sobre la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes. Igualmente, fomenta las oportunidades de asociación, así como la implementación de acciones concretas, de forma voluntaria[284].

En 2018, basándose en la orientación previa del ACNUR y de la OIM[285], la Comisión Europea propuso establecer plataformas regionales de desembarque, en estrecha cooperación con países terceros relevantes, para proporcionar un desembarque rápido y seguro de personas rescatadas en ambos lados del Mediterráneo[286]. Sin embargo, los países africanos desestimaron rápidamente la propuesta de instalar las plataformas de llegada para migrantes. El gobierno marroquí ha rechazado la idea, afirmando que el país busca defender un enfoque humano y multidimensional en el tema de la migración, por lo que no podría aceptar una solución que no contemple la verdadera profundidad del problema[287]. En este contexto, Argelia también se opuso a la propuesta, y su primer ministro, Ahmed Ouyahia, declaró que el país es víctima de ataques de organizaciones extranjeras por no aceptar convertirse en un centro de detención de inmigrantes africanos al servicio de Europa[288]. Otros países de la región del Magreb también mantuvieron la misma posición, como Egipto y Libia[289]. En febrero de 2019, la Unión Africana elaboró un documento, en el que afirmó que el modelo propuesto sería algo similar al mercado de esclavos de la era moderna, sustentando una dinámica colonial[290]. Bajo esta perspectiva, la posición de la Unión Africana evidenció la

---

[283] Rabat Process. (2021, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bnT8.

[284] Khartoum Process. (2022, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bnTc/.
Consejo de Europa. (2015). *Joint Valletta Action Plan (JVAP)*. Recuperado de: https://shre.ink/bnWY.

[285] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Organización Internacional para las Migraciones. (2018b). *Proposal for a regional cooperative arrangement ensuring predictable disembarkation and subsequent processing of persons rescued at sea*. Recuperado de: https://shre.ink/bnWw.

[286] Comisión Europeia. (2018). *Gestión de la migración: la Comisión desarrolla los conceptos de desembarque y centro controlado*, Comunicado de prensa, 24 de julio de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/bnWR.

[287] Rabat reiterates refusal to host disembarkation platforms. *Middle East Online*, 5 de octubre de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/M4WS.

[288] GHANMI, L. (2018). EU sees Maghreb as "outer wall" against migrants. *The Arab Weekly*, 1 de julio de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/bnWj.

[289] Egypt rejects EU's migrant platforms, camps concept. (2018). *Egypt Today*, 29 de junio de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/bnWL.
Libyan FM rejects EU's disembarkation platforms. (2018). *Arab News*, 19 de octubre de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/bnWx.

[290] BOFFEY, D. (2019). African Union seeks to kill EU plan to process migrants in Africa. *The Guardian*, 24 de febrero de 2019. Recuperado de: https://shre.ink/bnWQ.

intención subyacente del modelo propuesto, que pretendía reflejar las dinámicas coloniales impuestas, aunque de manera encubierta. Así se seguiría el mismo patrón de siempre: los beneficios recaerían sobre las potencias extranjeras, que estarían exentas de sus responsabilidades, mientras descargan todo el impacto negativo sobre los inmigrantes y los países de la región.

En 2019, se aprobó el III Plan África[291], un marco estratégico que guía las relaciones de España con el continente africano y que tiene como uno de sus objetivos estratégicos una movilidad ordenada, regular y segura. Según el documento, la cooperación con los países de origen y tránsito es fundamental tanto para combatir la inmigración irregular como para establecer rutas legales de migración. En este sentido, el Estado español tiene varios acuerdos bilaterales con terceros países, a ejemplo de Marruecos, Mauritania y Senegal. Analicemos un poco el caso de estos tres países mencionados, que son de interés prioritario.

1.3.1- Marruecos

El principal socio de España en el control de la ruta migratoria del Mediterráneo Occidental es Marruecos. El país está expuesto a importantes presiones migratorias, y fue el primer Estado africano con el que España firmó un Acuerdo de Readmisión en 1992[292]. Dada la posición geográfica que ocupan, los dos países cuentan con una arquitectura de políticas complementarias que sirven como mecanismo de contención migratoria entre los continentes africano y europeo. Presupuestos millonarios están en juego para frenar la inmigración irregular hacia las costas españolas, debido a que la ayuda directa de España financia los gastos de las fuerzas de seguridad marroquíes[293].

Hasta el momento de esta investigación, Marruecos no disponía de centros de internamiento específicos para migrantes irregulares, deteniéndose a las personas en espacios improvisados,

[291] Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2019). *III Plan África. España y África: desafío y oportunidad*. Recuperado de: https://shre.ink/bnWU. p. 11.
[292] Los principales instrumentos jurídicos suscritos por los dos Estados en materia migratoria son: Acuerdo relativo a la circulación de personas, el tránsito y la Readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, Memorando de Entendimiento para el Patrullaje Marítimo Conjunto, entre la Guardia Civil española y la Gendarmería Real marroquí (frontera sur), Acuerdo de prevención de la inmigración ilegal de Menores No Acompañados, su protección y su retorno concertado, Acuerdo en materia de Cooperación Policial Transfronteriza, Memorando de Entendimiento en el marco de la Asociación Estratégica Multidimensional, sobre cooperación bilateral, incluyendo diálogo político y de seguridad en materia migratoria. En: Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2020a, *online*). *Ficha infográfica de externalización de fronteras España-Marruecos*. Recuperado de: https://shre.ink/bndh.
[293] MARTÍN, M. (2021). España aprueba dar 30 millones de euros a Marruecos para frenar la inmigración irregular. *El País*, 18 de mayo de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bndv.

como cuarteles militares o comisarías. Según Akkerman[294], un procedimiento común es el arresto repentino de migrantes irregulares y su deportación inmediata al desierto, a través de las fronteras. Es crucial destacar la gravedad de esta situación, en vista de que la ausencia de centros oficiales no disminuye en absoluto la magnitud de los hechos. En efecto, esta falta de infraestructura legalmente establecida agrava aún más la problemática, ya que impide cualquier tipo de control sobre lo que ocurre en estos espacios improvisados. El arresto abrupto y la deportación inmediata de migrantes constituyen prácticas inaceptables, pues infringen de manera directa las normas y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

1.3.2- Mauritania

El país actúa como una pieza fundamental en cuanto a política migratoria española. Aún en la década de 1990, el diálogo informal "5+5", promovido por los países del Mediterráneo Occidental, en compañía de Malta y la Unión por el Mediterráneo, discutió temas como la seguridad, la defensa, la gestión de la migración y las relaciones económico-culturales. A continuación, en 2003, se firmó el primer acuerdo bilateral entre España y Mauritania, que preveía la readmisión de personas de dicho país africano. Dos años más tarde, durante la crisis de los cayucos (2005-2006), se reforzó la colaboración con el Convenio de Patrullas Conjuntas, equipos conjuntos de Policía Nacional y Guardia Civil con Policía y Gendarmería mauritanas actuando por la vigilancia marítima, aérea y costera-terrestre en Nuadibú.

El año 2006 fue fundamental para materializar los compromisos de los acuerdos bilaterales. España financió, a través de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID), la construcción del centro de detención de Nuadibú (Guantanamito), una antigua escuela reconvertida en cárcel. Después de múltiples denuncias de violaciones de derechos humanos, el Guantanamito cerró en 2012, puesto que no contaba con base legal y las detenciones se hacían sin supervisión judicial[295].

La existencia del centro de detención de Nuadibú en el pasado resulta especialmente preocupante, puesto que ejemplifica cómo las políticas migratorias pueden derivar en graves violaciones de derechos humanos. A pesar de los marcos legales europeos sobre detención y acogida, se siguió financiando y manteniendo una instalación en esas condiciones para

[294] AKKERMAN, M. (2021). *Op. cit.*, p. 39.
[295] Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2020b, *online*). *¿En qué consiste la externalización de fronteras?* Recuperado de: https://shre.ink/bnd6.

reforzar la estrategia de externalización de fronteras del Estado español y la Unión Europea. Este caso pone en evidencia la contradicción entre los compromisos legales y las prácticas migratorias que, en ocasiones, priorizan la seguridad y el control sobre el respeto a los derechos fundamentales.

1.3.3- Senegal

Senegal tiene una estrecha relación con España, por eso el acompañamiento y financiación de la gestión migratoria senegalesa es una prioridad para el gobierno español. En 2006, como respuesta a la "crisis de los cayucos", el Estado español se comprometió a invertir en un proyecto de desarrollo agrícola en Senegal, a cambio del retorno de los inmigrantes senegaleses en situación irregular, y, al mismo tiempo, ambos países acordaron fortalecer el control de las fronteras marítimas. Ha de destacarse que, aún en 2006, los Estados firmaron un memorándum bilateral sobre inmigración irregular, que no fue publicado en el BOE, y que constituye el ejemplo emblemático de la cooperación informal de España con terceros países en materia migratoria[296].

Se utilizan dispositivos de vigilancia marítima en cooperación entre ambos países para monitorear las salidas irregulares hacia Canarias, con el objetivo de combatir las mafias que trafican con personas y prevenir llegadas irregulares. En efecto, según lo informado por el Ministerio del Interior, el refuerzo del despliegue de fuerzas españolas en Senegal ha logrado reducir en un 46 por ciento las llegadas irregulares en esta ruta en dos meses del año de 2023[297]. Cabe mencionar, sin embargo, que se debe tener cuidado hasta qué punto esta interceptación no está limitando el derecho de las personas a solicitar asilo. Si bien es legítimo combatir las redes de tráfico de personas, es crucial centrarse en la protección de los derechos de las personas involucradas, sin priorizar la seguridad por encima de las garantías legales y humanitarias de los migrantes.

1.4- Actores presentes en el cruce: Estado, mafias y entidades

En el espacio fronterizo convergen múltiples actores con intereses y dinámicas diversas: el Estado, las redes de tráfico de personas, las organizaciones de apoyo a los migrantes y los propios migrantes, quienes, a pesar de las restricciones y adversidades, ejercen su agencia de distintas maneras en su intento por alcanzar un nuevo destino. La frontera es, ante todo, un

[296] *Ibid*.
[297] Ministerio del Interior. (2023). *El refuerzo del despliegue español en Senegal frena en un 46 por ciento las llegadas irregulares a Canarias*. Recuperado de: https://shre.ink/M4pA.

escenario de transformaciones y de constante producción política, ya que esta no se limita al ámbito de la burocracia estatal, sino que también es un elemento inherente a la dinámica de la región fronteriza[298].

Impulsado por las dinámicas sociales que han transformado las sociedades contemporáneas, el flujo migratorio constante es un fenómeno irreversible en los días actuales. Resulta extemporáneo concebir una realidad estática o plantear un retroceso en los procesos migratorios. En este contexto, tanto el Estado como el sistema interestatal ya no tienen la capacidad de gestionar exclusivamente la inmigración, ni en términos de procesos ni de regulación. Estas transformaciones son objetivas y reflejan cambios estructurales en el ámbito global, como bien señala Sassen[299]. No obstante, los países siguen manteniendo el mismo modelo de control fronterizo, aplicando diversas estrategias para restringir el acceso a sus territorios mediante la adopción y el despliegue de tecnologías cada vez más sofisticadas. Baird[300] nos apunta que, junto al Estado, también están los actores empresariales que, mediante la tecnología ofrecida, influyen en la configuración de las políticas de seguridad fronteriza. Algunos ejemplos de tecnologías utilizadas en la Unión Europea son: I - la vigilancia FRONTEX del Mediterráneo con drones israelíes, II - el envío de textos automatizados para que las personas no crucen las fronteras de Bielorrusia a territorio polaco, III - los cañones de sonido para refugiados que deseen cruzar la frontera turca con Grecia IV - la utilización de detectores de mentiras cuando entrevistan a los solicitantes de asilo por países como Letonia, Grecia y Hungría[301].

En este mismo contexto, también se encuentran aquellos que ven una oportunidad en desafiar las barreras impuestas, como las organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de migrantes. Esta práctica criminal no es nueva, pero, según un estudio conjunto realizado por Europol e Interpol y publicado en 2016, fue constatado que se ha desarrollado

---

[298] WALTERS, W. (2011). Foucault and Frontiers: Notes on Birth of the Humanitarian border in Ulrich. En: BRÖCKLING, KRASMANN, S. & LEMKE, T. (Eds.), *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*. Nueva York, Routledge. pp. 138 -164.

[299] SASSEN, S. (2006). La formación de las migraciones internacionales: implicaciones políticas. *Revista internacional de filosofía política*, nº 27. pp. 34.

[300] BAIRD, T. (2018). *Op. cit.*, p. 119.

[301] BARREDO, A. (2018). Un detector de mentiras con inteligencia artificial para quien quiera entrar a la UE, *La vanguardi*a, 5 de noviembre de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/bns0.
Grecia defiende cañones de sonido para disuadir migrantes, *DW*, 9 de junio de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnsw.
HEARST, K. (2022). No rescue from above: Europe's surveillance in the Mediterranean leaves migrants to their fate, *Middle East Eye*, 30 de enero de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bnsE.
MILENKOVIC, A. (2021). Mystery text messages and funerals far from home: Life at the Poland/Belarus border, *CGTN*, 17 de noviembre de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnsf.

significativamente desde que el flujo migratorio experimentó un crecimiento destacado en 2015. Además, se reveló que más del 90% de los migrantes pagaron para ingresar al territorio europeo, lo que configura una relación comercial delictiva[302]. En este contexto, con el fin de acceder al territorio deseado, las personas recurren a los medios disponibles, independientemente de que estos se ajusten o no al marco legal. En efecto, las estrategias de las rutas de los inmigrantes se ajustan a las políticas aplicadas por los gobiernos en un fenómeno denominado como reacción dinámica, como lo indica Sala[303].

Es pertinente enfatizar la diferencia entre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, términos que suelen confundirse y manejarse como sinónimos. Tales actividades comparten elementos y pueden reproducirse en las mismas rutas y ser perpetradas por agentes en común, aunque son delitos que requieren respuestas jurídicas diferentes. El tráfico ilícito de migrantes es la facilitación del ingreso de una persona a un Estado sin respetar las normas exigidas por la Administración Pública, con el fin de obtener algún beneficio, generalmente económico. La trata de personas es un crimen más complejo en su definición, dado que requiere 3 elementos que son variables: acción, medio y fin. El fin de la trata, aunque puede variar en su especie, siempre está ligado a algún tipo de explotación de la víctima. La trata logra, en muchos casos, una explotación continua que genera un beneficio para los tratantes y no implica necesariamente el cruce de fronteras, ya que puede tener lugar dentro del territorio nacional de la víctima. El tráfico ilícito de migrantes, a pesar de ser considerado un delito, no implica la práctica del maltrato a los migrantes. Sin embargo, debido a la vulnerabilidad de las víctimas, no es raro que el autor del tráfico se convierta en autor del delito de trata, como forma de exigir la deuda por el trayecto realizado, entre otras situaciones.

La Directiva 2002/90/CE, de 28 de noviembre de 2002, es la norma que tiene por objeto definir la ayuda a la inmigración clandestina dentro del ámbito de la Unión Europea, además de complementar otros instrumentos adoptados con el fin de "combatir la inmigración clandestina, el empleo ilegal, la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños". Sobre el tema específico de la trata, existe la Directiva 2011/36/UE (Directiva de la Trata), que se fundamenta en "el triple p": prevención del delito, protección de las víctimas y persecución del delincuente. Considerando la situación de las víctimas de la trata, cabe destacar el derecho a un período de reflexión, previsto en la redacción de la Directiva

[302] Europol, Interpol (2016). *Migrant Smuggling Networks. Joint Europol Interpol Report. Executive Summary*. pp. 2-6. Recuperado de: https://shre.ink/bnsA.
[303] LÓPEZ SALA, A. M. (2007). Política migratoria e inmigración irregular a través de embarcaciones: el caso del archipiélago canario. *Anuario CIDOB de la inmigración*, nº 0. pp. 226-244.

2004/81/CE, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes. Este derecho también está contemplado a nivel nacional en el artículo 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, así como en su normativa reglamentaria (el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, ha sido derogado, con efectos a partir del 20 de mayo de 2025, por la disposición derogatoria única del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, que establece el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000). Es pertinente tener en cuenta que el derecho a un período de reflexión se encuentra condicionado al permiso de residencia en el país, bajo la condición de cooperación con las autoridades competentes una vez que la persona haya sido liberada de la influencia de los criminales. Consideramos que esta exigencia de cooperación no debería ser necesaria, ya que puede dar lugar a una situación de revictimización, al menos a nivel psicológico. Esto se debe a que muchas de las personas afectadas, al haber salido de una situación de abuso, pueden no estar preparadas para abordar este tema de manera inmediata. En este sentido, la protección de las víctimas de delitos debería ser la prioridad, sin que ello dependa de ningún tipo de condicionante.

También como uno de los varios intentos de combatir a esa compleja red criminal, en 2016 se creó el Centro Europeo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes. En marzo de 2020, la UE puso en marcha la operación militar Irini, que buscaba romper las redes de contrabando y trata de personas mediante la recopilación de información y el patrullaje aéreo[304], que anteriormente era realizada a través de la operación Sophia. La lucha contra la facilitación de la inmigración irregular es una de las prioridades para el periodo 2022-2025 en el marco de la Plataforma Multidisciplinar Europea contra las Amenazas Criminales[305]. En términos generales, se ponen en marcha a diario medidas operativas para luchar contra las redes delictivas, ya sea por parte de la UE o de los países miembros.

Junto a los demás agentes, las organizaciones no gubernamentales se suman a este escenario fronterizo. Algunas entidades se alinean con las políticas estatales antimigratorias, mientras que otras rechazan las condiciones impuestas y enfrentan sanciones (arresto de sus activistas o imposición de multas, *verbi gratia*). En este último caso, es fundamental señalar la

[304] Consejo Europeo. (2021a). *La UE pone en marcha la operación IRINI para aplicar el embargo de armas a Libia*. Recuperado de: https://shre.ink/bnB4.
[305] Consejo Europeo. (2021b). *La lucha de la UE contra la delincuencia organizada. Las fuerzas y cuerpos de seguridad de los Estados miembros y las agencias de la UE colaboran para combatir la delincuencia grave y organizada en Europa*. Recuperado de: https://shre.ink/bnsd.

existencia de una política de criminalización de la solidaridad en el espacio fronterizo, donde los actos de ayuda a las personas migrantes pueden ser considerados punibles y donde la labor de voluntarios y activistas es frecuentemente tratada como un delito, asociándose injustamente con las actividades de las mafias. En vista de la complejidad y los desafíos que plantea esta problemática, el tema es una espada de doble filo: el funcionamiento de organismos internacionales y ONGS puede contribuir a mejorar las condiciones de los migrantes al tiempo que legitima algunos comportamientos que no deberían ser aceptados, al apoyar algunas políticas estatales represivas, tal como menciona Akkerman[306].

El papel de cada sujeto en este espacio (Estado, empresas privadas que trabajan junto a las autoridades estatales, organizaciones criminales, organizaciones no gubernamentales) es multifacético, no es tarea fácil separar lo que es una acción puramente estatal de lo que sería la actuación de otro agente. Citemos el caso de la Guardia Costera de Libia (*Libyan Coast Guard* o LYCG), un organismo sin voluntad política ni competencia técnica para participar en operaciones de búsqueda y rescate, pero que fue elegido para trabajar con la UE en el Mediterráneo. El LYCG no solo es incapaz de llevar a cabo lo que le fue asignado, sino que también es considerado como la propia milicia o, incluso, como el verdadero enemigo. La elección de la Unión Europea en cooperar con este actor trae una inmensa inseguridad jurídica para todos los afectados, por lo que fue accionada ante la Corte Penal Internacional por su actividad en el Mar Mediterreano Central y en Libia[307].

Cuando nos referimos a las fronteras y sus actores, generalmente estamos hablando de las fronteras terrestres, las cuales han sido tradicionalmente más fáciles de defender, tal como lo señala Sánchez[308]. Pero al tratar de España y de la UE, es especialmente importante estudiar las fronteras marítimas, teniendo en cuenta que el control del mar es mucho más complejo y el recorrido marítimo tiene un papel acentuado en las corrientes migratorias que llegan a Europa. La regulación marítima involucra distintas normas: las provenientes de espacios de competencia exclusiva de un Estado y las de espacios marinos de competencias compartidas o internacionales[309]. En el caso del Derecho Internacional, se impone a los países la obligación de prestar auxilio a las personas y buques en peligro, independientemente de su

[306] AKKERMAN, M. (2021). *Op. cit*., p. 46.
[307] European Center for Constitutional and Human Rights. (2021). *Situation in Libya – Article 15 Communication to the ICC Prosecutor on the Commission of Crimes Against Migrants and Refugees: Interceptions at Sea and Return to and Detention in Libya are Crimes Against Humanity*.
[308] FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. (2017). Migrantes, refugiados y víctimas del tráfico de personas en el Mediterráneo (entre la política y los derechos humanos). *Revista IUS*, v. 11, nº 40. pp. 105-135.
[309] *Ibid.* p. 109.

nacionalidad, estatuto o circunstancias (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar CONVENMAR, artículo 98, "Deber de prestar auxilio"; Convenio de la Seguridad de la Vida Humana en el Mar SOLAS, capítulo V, "Seguridad de la Navegación"; Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos SAR, artículo 2.1.10). El marco legal fundamental para el Derecho Marítimo lo proporciona CONVEMAR; SOLAS y SAR son *lex specialis* del salvamento marítimo. En cuanto a la naturaleza de SAR y SOLAS, O'Brien[310] señala que mientras SAR responde a un enfoque reaccionario, SOLAS adopta una perspectiva preventiva.

Con respecto al Derecho Comunitario, la UE se ha limitado a subrayar la dimensión humanitaria de las operaciones de búsqueda y salvamento[311]. Los Estados miembros no están cubiertos por un marco legal común y no hay intención de hacerlo en un futuro próximo[312]. Lo que existe, y que no constituye un régimen jurídico, es el Reglamento nº 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014 , por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores.

En el ámbito español, la norma que regula la obligación de salvamento de vidas humanas en el mar por parte de los capitanes de los buques es la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima. Para Hellman[313], las disposiciones legales españolas son excesivamente vagas y, por la falta de fuerza de las normas supranacionales, dejan margen de maniobra al Estado. Una iniciativa positiva que tuvo el país fue en el caso Aquarius, en el que España decidió acoger a inmigrantes a los que previamente se les había negado el desembarco en los territorios de Italia y Malta. El buque llegó a Valencia en junio de 2018, transportando a más de 600 inmigrantes, y años más tarde, se constató que más del 94% de las solicitudes de asilo de este colectivo acogido fueron rechazadas[314]. La responsabilidad no se extiende más allá de la búsqueda y el salvamento, dado que ayudar a un sobreviviente es obligatorio, pero no lo es ofrecer su puerto para el desembarco. El caso Aquarius fue emblemático principalmente por esto: España no tenía obligación de recibir a estos inmigrantes. Tampoco sería responsabilidad legal italiana o maltesa, incluso si sus territorios

[310] O'BRIEN, K. (2011). Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem. *Goettingen Journal of International Law*, v. 3, nº 2. pp. 715-732.
[311] Parlamento Europeo. (2021). *Search and rescue in the Mediterranean*. Recuperado de: https://shre.ink/bnB3.
[312] Preguntas parlamentarias. (16 de enero de 2018). Referencia de la pregunta: E-005646/2017. Recuperado de: https://shre.ink/bnBA.
[313] HELLMAN, J. (2021) ¿Se encuentra la obligación internacional de rescate en declive ante las políticas estatales de "puertos cerrados"? *ACDI* Bogotá, v. 14. pp. 105-132.
[314] MARTÍN, M. (2020). España deniega el 94% de las solicitudes de asilo del 'Aquarius'. *El País*, 13 de marzo de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnBt.

estuvieran cerca del buque, pues es acto soberano de cada Estado decidir quién entrará en su jurisdicción. El vacío legal junto a los ideales de soberanía hacen difícil la responsabilización de los Estados frente a los náufragos.

En este enfoque, cabe señalar que el concepto de lugar seguro, *place of safety*, es indeterminado. El Convenio para Facilitar el Tráfico Marítimo Internacional FAL 1965 (modificado en 2005) y el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, SAR, lo adoptan. A tenor del artículo 7.8 del FAL, las autoridades públicas deben facilitar el movimiento de los buques dedicados a salvamento de personas en peligro para proporcionarles un lugar seguro.[315] El SAR, modificado en 2004, también incluye la expresión "lugar seguro", aunque no haya una definición del término[316].

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso de Hirsi Jamaa y otros v. Italia[317], consideró que el concepto de lugar seguro no debe estar limitado estrictamente a la protección física de las personas, dado que conlleva necesariamente el respeto a sus derechos fundamentales. En este contexto, el TEDH destaca la importancia de adoptar un enfoque integral respecto al lugar designado para el desembarco. Dentro de la legislación de la UE, no existen asociaciones al concepto de lugar seguro. Lo más próximo a esto es la determinación de la preferencia a que el desembarco de los rescatados se produzca en la costa del Estado más cercano al punto donde se encuentra la embarcación, o del Estado en el que se presume que partió el buque, según consta del artículo 10 del Reglamento nº 656/2014. El propio texto, no obstante, afirma que las modalidades de desembarco no tienen el efecto de imponer obligaciones a los Estados miembros que no participen en la operación marítima, salvo que exista autorización expresa que se adopten medidas en su mar territorial o en su zona contigua.

---

[315] Enmiendas de 2005 al Anexo del Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional, 1965 en su forma enmendada, hecho en Londres el 9 de abril de 1965 (publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 26 de septiembre de 1973), aprobadas por el Comité de Facilitación en su 32.º período de sesiones mediante Resolución FAL 8(32), de 7 de julio de 2005.

[316] Enmiendas de 2004 al Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos, 1979 (Capítulos 2, 3 y 4) (publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 30 de abril de 1993 y 21 de septiembre de 1993), adoptadas el 20 de mayo de 2004 mediante Resolución MSC 155(78). Se añade el nuevo párrafo 3.1.9 siguiente después del párrafo 3.1.8 existente. En este orden de ideas, veamos una parte extraída del nuevo párrafo: "3.1.9 (...) La Parte responsable de la región de búsqueda y salvamento en la que se preste dicho auxilio asumirá la responsabilidad primordial de que tales coordinación y colaboración se produzcan de modo que los supervivientes auxiliados sean desembarcados del buque que les prestó auxilio y entregados en un lugar seguro, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso y las directrices elaboradas por la Organización. En estos casos, las Partes tomarán las medidas pertinentes para que ese desembarco tenga lugar tan pronto como sea razonablemente posible".

[317] Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2012). Sentencia de 23 de febrero de 2012, en el asunto Hirsi Jamaa y otros c. Italia (demanda nº 27765/09).

La respuesta al flujo de personas por parte de los miembros de la UE, y en su caso España, ha sido muy precaria. La inexistencia de un marco legal que reconozca la realidad actual hace casi imposible un buen trato de los inmigrantes, lo que resulta en un vacío legal que impera y provoca miles de muertos cada año. Apenas en el Mediterráneo, 23.801 personas han perdido la vida entre 2014 y mediados de 2022, y la mayor parte de estas muertes se debe al ahogamiento, es decir, personas que en ese momento necesitaban estar en un lugar seguro[318]. Cuando consiguen sobrevivir a las rutas, los náufragos suelen recibir el trato de migrantes irregulares, en contra de la intención de la Directiva 2004/81/CE, que debería ayudar a las víctimas, no castigarlas. El control de fronteras, basado en la soberanía estatal, no debe impedir el acceso a los sistemas de protección existentes. Para lograr una verdadera cooperación marítima que salve vidas en peligro, los Estados deben implementar medidas que mejoren y modifiquen el marco legal, dado que actualmente el *corpus juris* internacional es débil, ineficiente y omiso.

1.5- El principio de *non-refoulement* en las zonas fronterizas

El principio de *non-refoulement* se estableció como un estándar esencial en el año de 1933, en la Convención sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados, documento previo a la elaboración de la Convención de Ginebra en 1951. Este principio también está consagrado en el artículo 33 de la Convención de 1951, que es vinculante para los Estados Partes del Protocolo de 1967. Asimismo, el principio de no devolución se menciona en varias ocasiones en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, que regula el derecho de asilo y la protección subsidiaria, así como en la legislación comunitaria de la UE.

La no devolución protege a los solicitantes de asilo y a los refugiados, impidiendo su retorno a territorios donde su vida o integridad física puedan estar en riesgo. La extensión de este principio a los solicitantes de asilo se debe a que la determinación de la condición de refugiado es de carácter declarativo, es decir, una persona no adquiere esta condición porque se le otorgue dicho reconocimiento, sino porque ya lo es[319]. En efecto, esta interpretación también debe extenderse a aquellos que aún no han tenido la oportunidad de presentar su solicitud formalmente, pero que han manifestado su intención de solicitar protección internacional. A tal efecto, cualquier expresión de miedo a ser perseguido o a sufrir daños

[318] Organización Internacional para las Migraciones. (2022, *online*). *Missing migrants*. Recuperado de: https://shre.ink/bnB2.

[319] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2007). *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967*. pp. 2-3.

graves que haga una persona en caso de que se le niegue la entrada, ya sea de forma verbal o escrita, se considera como una formulación de solicitud[320].

Según Balouziyeh[321], el principio de no devolución puede ser violado cuando alguno de estos elementos se presenta: I - cuando el solicitante es rechazado en la frontera y no es posible obtener el asilo en otro lugar, II - cuando el refugiado es deportado a un lugar donde su vida, libertad o seguridad pueden estar en peligro, III - cuando el refugiado es devuelto a su país de origen, donde teme persecución, o cuando el refugiado es enviado a un tercer país[322], desde donde puede ser deportado a su país de origen. Desde esta perspectiva, el principio de no devolución puede ser violado de diversas maneras, tanto de forma directa como indirecta, ya que no se trata únicamente de la devolución al país de origen. La no devolución exige que los Estados no reubiquen a una persona en un territorio donde pueda estar expuesta a una posible persecución, y la delegación a un tercer país no debe ser una excusa para eludir la responsabilidad del Estado de llegada. Además, el carácter de norma imperativa (*jus cogens*) refuerza la obligación de todos los Estados, incluso aquellos que no han ratificado las Convenciones de 1951 y 1967, de acatar este principio[323].

El discurso que sustenta el irrespeto a este principio se fundamenta, entre otras cuestiones, en el paradigma de la seguridad. Para Buraschi y Aguilar[324], el paradigma securitario es un modelo interpretativo muy eficaz porque se expresa mediante la metáfora poderosa de que la sociedad es como una familia. Así, se justificaría la exclusión de otros, dado que la "moral familiar" se percibe como diferente de la "moral social", y el egoísmo en defensa de la familia es visto como socialmente aceptable. Sin embargo, no se puede, bajo el pretexto de seguridad, devolver a individuos a situaciones de riesgo sin una evaluación individual que considere el principio de no devolución antes de una repatriación. Es una falsa percepción creer en un conflicto entre principios, considerando que acoger a un solicitante de asilo no pone en riesgo la seguridad del Estado, por lo cual no hay una elección a realizar.

---

[320] Oficina Europea de Apoyo al Asilo, Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. (2016). *Guía práctica: Acceso al procedimiento de asilo*. p. 4.
[321] BALOUZIYEH, J. (2016). *Principles of International Law*. Lake Mary, Vandeplas Publishing. p. 378.
[322] A este respecto, un concepto que guarda estrecha relación con el *non-refoulement* es el del tercer Estado seguro, lo cual permitirá el traslado legal de solicitantes de asilo a otro país, bajo el argumento de que existen condiciones seguras para su acogida en este nuevo lugar. Para aplicarlo se requiere atención a los siguientes principios, según el artículo 27 de la Directiva 2005/85/CE: ausencia de amenaza para la vida o la libertad; respeto a la no-devolución; prohibición de expulsión en caso de violación del derecho a no ser sometido a torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes; posibilidad de solicitar la condición de refugiado (Convención de Ginebra).
[323] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2007). *Op. cit*., pp. 8-9.
[324] BURASCHI, D., IDÁÑEZ AGUILAR, M. J. (2016). Indiferencia, fronteras morales y estrategias de resistencia. *Documentación social*, nº 180. p. 140.

Debido a esta configuración de pensamiento político, es común que exista un constante irrespeto hacia los derechos de aquellos que llegan por las fronteras, necesitados de protección internacional. En febrero de 2019, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU condenó a España por la restitución de un menor, en una decisión[325] muy importante que sentó un precedente para la protección de los derechos de los menores no acompañados. El Comité entendió que el país había violado tres artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 3, 20 y 37) con esta expulsión sumaria. La decisión destacó que el autor, al ser un menor no acompañado, no fue sometido a un proceso adecuado de identificación y evaluación de su situación antes de ser deportado, y que, además, el menor no tuvo la oportunidad de presentar ninguna objeción, siendo detenido y esposado sin la asistencia de un abogado.

Más recientemente, han surgido nuevas controversias en torno a la situación migratoria en España. El estallido de la "crisis" en el archipiélago canario en 2023 volvió a poner de manifiesto las deficiencias del régimen de fronteras, al igual que ocurrió en Ceuta en 2021, donde se evidenció nuevamente el grave irrespeto a los derechos de los menores no acompañados[326]. A pesar de que se reconoce que el volumen de trabajo ha aumentado de forma inesperada en estos casos, en ningún momento se pueden relativizar los derechos de los refugiados/menores, ya que el control fronterizo no puede impedir el acceso al sistema de protección[327]. Las autoridades deben estar debidamente preparadas para enfrentar situaciones imprevistas, utilizando de manera eficaz las herramientas de gestión de fronteras[328].

---

[325] Dictamen aprobado por el Comité en relación con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones respecto de la Comunicación núm. 4/2016* **. Presentada por: D.D. (representado por abogado, Sr. Carsten Gericke y por ONG Fundación Raíces). Presunta víctima: D.D. Estado parte: España. Fecha de la comunicación: 26 de noviembre de 2015. Fecha de adopción de la decisión 1 de febrero de 2019. Asunto Expulsión sumaria de niño no acompañado de España a Marruecos. Cuestiones de Procedimiento: Inadmisibilidad rationae loci, rationae personae y rationae materiae, falta de agotamiento de recursos internos. Artículos de la Convención: 3, 20 y 37. Artículos del Protocolo Facultativo: 5 y 7 (e). Recuperado de: https://shre.ink/xO0U.

[326] Las Islas Canarias viven su peor crisis migratoria desde 2006: 36.000 inmigrantes en 2023. (2023). *Euronews*, 16 de diciembre de 2023. Recuperado de: https://shre.ink/bnBU.

Es importante abrir un paréntesis para el uso del término crisis, que suele ser adoptado por los medios de comunicación. Nuestra posición es en el sentido de que no hay crisis migratoria, apenas un incremento puntual en el flujo de migrantes. No son los migrantes los que están en crisis, son los Estados y sus gobiernos. Lo que ahora puede verse como un período de crisis en el control de las fronteras estatales es una señal de que debemos repensar radicalmente cómo debemos gestionar los flujos migratorios en el presente y en el futuro cercano. En este sentido, consultar: SASSEN, S. (2006). *Op. cit*., pp. 19-40.

[327] INFANTES, I. (2021). El Fiscal de Menores pide una solución en Ceuta: "Hay 1.000 menores en almacenes que no reúnen las condiciones". *Europa Press*, 13 de junio de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnpE.

[328] Organización Internacional para las Migraciones. (2014). *Nota de orientación interna sobre la gestión humanitaria de fronteras*, párr. 1.

En este contexto, resulta fundamental comprender los momentos en los que la legislación española autoriza las devoluciones, considerando siempre el equilibrio entre los derechos de los refugiados y el control fronterizo. La Ley Orgánica 4/2000 establece dos tipos de devolución, que no se entienden técnicamente como sanciones. En lugar de iniciar un expediente de expulsión, se activa un procedimiento de devolución en dos supuestos específicos: por infracción de la prohibición de entrada (artículo 58.3, letra a) y por intento de entrada ilegal al país (artículo 58.3, letra b). Este último procedimiento se aplica en aquellos casos en los que un ciudadano extranjero es interceptado en la frontera o en sus inmediaciones, intentando acceder a España a través de un puesto no habilitado para ello.

No obstante, las devoluciones sumarias realizadas por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado español, que impiden el ejercicio de los derechos humanos mediante el rechazo casi simultáneo de las personas migrantes, constituyen prácticas violatorias de derechos *per s*e, sin necesidad de que haya violencia física. Tales medidas también son posibles debido a la adopción de un concepto operativo de frontera, en tanto que se convierte en la ubicación de los elementos de contención estatal y no en los límites territoriales establecidos internacionalmente. A diferencia del concepto jurídico tradicional de frontera, se permite la expansión o reducción de las delimitaciones territoriales, otorgando a la Administración Pública una facultad discrecional que compromete la seguridad jurídica de los extranjeros. La noción clásica de frontera[329] está desapareciendo progresivamente, dando paso a una configuración más flexible y políticamente conveniente. Este cambio facilita la alteración de los límites territoriales y la devolución de personas bajo el argumento de que no han ingresado formalmente a territorio español, privándolas así de las garantías y derechos establecidos en la legislación. En consecuencia, se genera un espacio de excepcionalidad jurídica donde la presencia de autoridades españolas no implica necesariamente la aplicación del marco normativo vigente.

Un paso emblemático en el desarrollo del régimen de devoluciones fue la incorporación de la disposición adicional décima en la Ley Orgánica 4/2000, que admite explícitamente un régimen especial de fronteras en el caso de Ceuta y Melilla, permitiendo el rechazo de extranjeros que intenten entrar de forma irregular. A pesar de la controversia natural, el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre la legalidad de establecer un régimen

[329] Según la Organización Internacional para las Migraciones (2021, *online*), las fronteras son: "Límites de separación definidos políticamente respecto de zonas territoriales o marítimas entre distintas entidades políticas y las zonas donde las entidades políticas ejerzan medidas de gobernanza de fronteras en su territorio o fuera del mismo". Recuperado de: https://shre.ink/bnpv.

específico para las ciudades autónomas[330]. El TC se manifestó a favor de rechazar a los inmigrantes que no tengan una conducta acorde con lo esperado por la Administración Pública, es decir, aquellos migrantes que se prevalen de su gran número y del uso de la fuerza para cruzar fronteras por puestos no habilitados, entendimiento que se aplicaría incluso a posibles solicitantes de asilo.

La decisión del Tribunal Constitucional está en línea con el veredicto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso N.D. y N.T contra España[331], que acabó respaldando las devoluciones en caliente, a principios de 2020. En la opinión de Estrasburgo, en caso de entrada ilegal, si se ha ofrecido la oportunidad legal de solicitar asilo, es recomendable rechazar a los extranjeros sin la posibilidad de presentar recurso y análisis de diagnóstico individual. ACNUR, en declaraciones como parte coadyuvante de la demanda en cuestión, informó sobre la impracticabilidad del acceso de los migrantes subsaharianos a los trámites legales de inmigración y asilo en el puesto fronterizo autorizado de Melilla, pero el Tribunal consideró que el trato recibido por los inmigrantes era simplemente una consecuencia de sus actos "ilegales" en este caso. Como resultado, el TEDH rechazó el artículo 4 del Protocolo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que prohíbe la expulsión colectiva de extranjeros, y además se ignoraron tanto el artículo 13 del Convenio como el artículo 14.3 del Código de Fronteras Schengen, que garantizan el derecho a un recurso efectivo. Se ha optado por desacreditar varios tratados internacionales que aseguran la individualización del procedimiento y el derecho de recurso a fin de adoptar el criterio de responsabilidad por conducta propia[332]. No obstante, es relevante señalar una perspectiva divergente en la decisión. El voto parcialmente disidente de la jueza Koskelo subrayó que la protección prevista en el Protocolo número 4 tiene un carácter procesal y que no sería apropiado atribuirla a la conducta del extranjero. Asimismo, Koskelo destacó que la visión ofrecida por la Corte resultaba paradójica, dado que no tomó en cuenta la garantía del principio de no devolución, una norma de *jus cogens* fundamental.

En este sentido, otra medida que merece ser mencionada es la expulsión, la cual, según el apartado 5 del artículo 3 de la Directiva 2008/115 (Directiva de Retorno), implica la

[330] Tribunal Constitucional. (2020). Pleno. Sentencia nº 172/2020, de 19 de noviembre de 2020. Recurso nº 2896/2015.
[331] Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2020). Sentencia de 13 de febrero de 2020, en el asunto N.D. y N.T. c. España (demandas nº 8675/15 y 8697/15).
[332] Por ejemplo, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y su Protocolo 4, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, el Código de Fronteras Schengen, entre otros.

ejecución de la obligación de retorno y el transporte físico fuera del Estado miembro. En el ámbito interno, de acuerdo con el artículo 57 de la Ley Orgánica 4/2000, la expulsión es una medida que se aplica a un extranjero por haber cometido una infracción grave o muy grave. Asimismo, será objeto de expulsión quien cometa un delito doloso, con pena de prisión superior a un año, dentro o fuera de España. Debe subrayarse que las multas no son acumulativas a la expulsión, siendo mutuamente excluyentes las dos figuras, según lo dispuesto en el artículo 57.3 de la Ley Orgánica 4/2000.

Escamilla[333] pone de relieve el problema de la instrumentalización propagandística que, año tras año, se hace de las "expulsiones cualificadas", reforzando la asociación entre inmigración y delincuencia. Las expulsiones cualificadas son aquellas que se producen por los antecedentes penales del extranjero o por la comisión de delitos posteriores[334] (en este sentido, están determinadas en el artículo 89 del Código Penal y en el artículo 57.2 de la Ley Orgánica 4/2000). Sobre este tema, resulta necesario destacar el creciente desarrollo de la crimigración[335], un fenómeno que contribuye a la estigmatización de las personas migrantes al asociarlas con la criminalidad. Esta realidad configura una intersección compleja donde la ley penal se entrelaza con la ley de inmigración.

En 2020, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea entendió que no hay forma de aplicar directamente la Directiva 2008/115/CE (Directiva del Retorno) sin utilizar las disposiciones internas del Estado miembro, en caso de que sean más beneficiosas para el nacional de un tercer país[336]. A partir de la mencionada decisión, el Ministerio del Interior, emitió la Instrucción 11/2020, que indica que la situación de irregularidad administrativa en España deberá ser sancionada con una multa. Para que se produzca la expulsión del extranjero, debe existir una motivación concreta en el expediente sancionador, así como la adición de algún elemento negativo[337]. De este modo, el ingreso en un Centro de Internamiento de Extranjero

[333] MARTÍNEZ ESCAMILLA, M. (2016). Centros de internamiento para extranjeros. Estado de la cuestión y perspectivas de futuro. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología,* nº 18. p. 16.
[334] BOZA MARTÍNEZ, D. (2016). *La expulsión de personas extranjeras condenadas penalmente: el nuevo artículo 89 CP*. Cizur Menor Navarra, Thomson Reuters Aranzadi. pp. 117-118.
[335] El concepto de crimigración es analizado por Stumpf como un punto de convergencia entre el Derecho Migratorio y el Derecho Penal. La relación entre inmigración y la criminalidad se ha intensificado al punto de que, en ciertos contextos, el Derecho de Inmigración ha asumido funciones tradicionalmente propias del Derecho Penal. En el modelo del Estado soberano, tanto los exdelincuentes como los inmigrantes son considerados "ajenos", personas de las cuales los ciudadanos deben ser protegidos.
Para más aclaraciones, consultar: STUMPF, J. (2006). The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power. *American University Law Review 56*, nº 2. pp. 367-419.
[336] Tribunal de Justicia de la Unión Europea.(2020). Sentencia del 8 de octubre de 2020, en el asunto C-568/19.
[337] De acuerdo con la Instrucción 11/2020, se consideran elementos negativos, sin perjuicio de otras causas que motiven a la autoridad a solicitar la expulsión del extranjero: haber sido detenido por un delito, que le consten antecedentes penales, la invocación de falsa nacionalidad, la existencia de prohibición de entrada, carencia de

es un medio destinado a facilitar la expulsión y el retorno del extranjero a su país de origen, no debe entenderse como una sanción.

En los últimos años, la detención en España ha ido perdiendo fuerza gradualmente, mientras que otra medida ha ganado terreno de forma progresiva: la expulsión exprés, realizada dentro de las 72 horas posteriores a la llegada y sin necesidad de ingreso previo en un CIE. Para Bessa y García[338], la evolución muestra que las políticas de control migratorio prescinden de los centros de internamiento como medida cautelar para la expulsión administrativa. Además, los regímenes que permiten un rápido retorno desde el extranjero suponen un menor coste para el Estado, dado que habrá menos gastos asociados con el mantenimiento de los internos. No obstante, la progresiva obsolescencia de los CIES, aunque sea un logro, no debe convertirse en un modelo de repatriación centrado en la expulsión rápida. Ambas referencias son peligrosas. Según la Ley Orgánica 4/2000, en su artículo 57.6, la expulsión no puede afectar el principio de *non-refoulement*, que garantiza a las personas refugiadas el derecho a permanecer en el territorio. En casos de expulsiones expresas, es difícil garantizar un examen fiel de tales circunstancias debido a la rapidez de todo el procedimiento.

2- Los centros de extranjeros en España

Después de superar el desafío de llegar a un nuevo país y presentar la solicitud de protección internacional, es necesario comenzar el proceso de acogida. Aquí hacemos un paréntesis, ya que muchos refugiados quedan atrapados en el camino, como hemos mencionado en el capítulo anterior. Otros, mueren en la trayectoria debido a que las rutas son cada vez más peligrosas y algunos son devueltos en expulsiones colectivas, *inter alia.* En las condiciones actuales, seguir vivo y poder ejercer el derecho a ser un solicitante de asilo se entiende casi como un privilegio.

Una vez realizada la solicitud de protección internacional, si se cumplen las condiciones necesarias, es posible participar en el programa de acogida y solicitar alojamiento en los centros (red pública o privada). El itinerario de acogida se desarrolla en tres fases actualmente: valoración inicial y derivación, acogida y autonomía (artículo 11 del Real Decreto 220/2022). Antes de la aprobación del Real Decreto, el programa de acogida poseía

documentación y domicilio, el incumplimiento de salida obligatoria, la imposibilidad de comprobación de cómo y cuándo entró en el territorio español.

[338] BESSA, C. F, GARCÍA, J. A. B. (2016). Transformaciones de la penalidad migratoria en el contexto de la crisis económica: El giro gerencial del dispositivo de deportación. *InDret: Revista para el análisis del Derecho*, nº 4. p. 15.

apenas dos fases, según constaba en el Manual de gestión 4.1: acogida temporal y preparación para la autonomía, contando con una etapa previa de evaluación y derivación. En la práctica, no hubo un cambio tan fuerte, sino que la etapa previa de evaluación y derivación ahora es considerada como una fase del itinerario. El Real Decreto 220/2022 determina que la duración total del itinerario no debe superar los dieciocho meses, con la excepción de casos de vulnerabilidad. Igualmente, el Manual 4.1 también estipulaba el plazo de dieciocho meses para el itinerario, pero antes constaba expresamente que, para los casos de población vulnerable, se ampliaba la duración hasta los veinte y cuatro meses. La nueva norma, no obstante, deja en abierto el período máximo del itinerario para los casos de vulnerabilidad.

En un primer momento, la fase de valoración inicial y derivación tiene como objetivo realizar un primer análisis del perfil y de las necesidades particulares de la persona destinataria. Será evaluada la existencia de posibles factores de vulnerabilidad, por si hace falta administrar necesidades específicas de acogida. A su vez, la participación del destinatario deberá ser asegurada en este proceso, y en el caso específico de los menores, el respeto a su interés superior, previsto por el Real Decreto 220/2022, también deberá ser certificado. Los recursos de valoración inicial y derivación son recursos de alojamiento colectivo de carácter provisional que atenderán a razones de proximidad geográfica con las zonas del territorio que reciban mayores flujos migratorios. Más allá de la oferta del alojamiento provisional y de la manutención, se darán otras actuaciones iniciales como: la atención psicológica y jurídica, el ofrecimiento de traducción e interpretación, la entrega de kits básicos de higiene personal, la orientación sobre el itinerario que se va desarrollar, i*nter alia.* Este listado, que está incluido en el artículo 16 del Real Decreto 220/2022, no tiene carácter taxativo, pues la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal de la Secretaría de Estado de Migraciones puede determinar actuaciones diversas que sirvan a los fines del itinerario de acogida. En regla, la permanencia en recursos provisionales será de un mes, con la posibilidad de ampliación del plazo por razones justificadas por parte de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal. Luego de haber finalizado el plazo, la persona destinataria será enviada a un recurso adecuado para estar durante la fase de acogida.

La segunda fase del itinerario es la acogida, cuyo objetivo es incluir a las personas en la sociedad y proporcionar habilidades para una vida independiente después de la salida de los recursos brindados. Además de las condiciones materiales que se proporcionan en esta fase, se diseñará un itinerario individualizado con la participación activa del destinatario. Los

dispositivos de la fase de acogida serán multidisciplinares para garantizar una actuación completa. En el caso de los poseedores de necesidades particulares, deberán recibir atención a su situación especial a través del ofrecimiento de recursos específicos. En el caso especial de los menores, según determina el artículo 18.2 del Real Decreto 220/2022, el itinerario necesitará ser realizado siempre con la visión de su interés superior, prestando especial atención al derecho a la educación, al esparcimiento, a la vida familiar, al desarrollo, a la protección, y a los servicios de salud mental y atención psicosocial.

Una vez que su solicitud de PI haya sido admitida a trámite y, mientras esperan la respuesta de la Administración Pública, los destinatarios disfrutarán de su estancia en los centros de acogida que pueden ser públicos (CAR) o privados. Los centros de acogida son instalaciones abiertas y de alojamiento colectivo, que pueden variar desde grandes recursos hasta apartamentos privados, ubicados tanto en áreas urbanas como rurales. La asignación del alojamiento debe respetar la promoción de una distribución territorial equilibrada, teniendo en cuenta tanto el lugar de presentación de la solicitud de protección internacional como el estado de su tramitación. De igual modo, la decisión de la derivación de cada solicitante se decide caso por caso para respetar vulnerabilidades existentes, según los términos del apartado 1 del artículo 27 del Real Decreto 220/2022. Un aspecto sumamente relevante y positivo que merece ser resaltado es que el artículo 29 del Real Decreto 220/2022 dispone que los recursos deberán contar con protocolos para prevenir el acoso y la violencia de género. Dichos protocolos contemplarán la designación, en cada centro, de un punto focal que funcione como referencia para la prevención, identificación y coordinación de acciones en situaciones de violencia contra las mujeres, garantizando así un espacio seguro y accesible.

La barrera que enfrentan las entidades privadas para alquilar plazas en centros de acogida o apartamentos es un aspecto importante a destacar, siendo ideal priorizar espacios cercanos a sus oficinas, ya que la ubicación influye en el itinerario establecido y facilita la adaptación a la futura fase de autonomía. En Madrid, Provivienda[339] ha señalado las dificultades para alquilar viviendas durante el año 2017. Aunque podría parecer sencillo encontrar alojamiento debido al apoyo gubernamental con el que cuentan las entidades, la realidad es que varios factores complican la firma de los contratos. Entre los principales obstáculos se encuentran el estigma asociado a la palabra “refugiado” y, en una fase inicial, el hecho de que los usuarios

[339] Provivienda. (2019). *Una casa como refugio: Itinerarios residenciales para personas en busca de protección internacional en Madrid y Vigo*. p. 22.

cambian cada seis meses. Además, el rechazo se ve acentuado, en particular, por el perfil de los refugiados beneficiarios.

En este momento, otras actuaciones también se llevan a cabo como: el cubrimiento de las necesidades materiales de acogida; la prestación de apoyo social, psicológico, jurídico y cultural; la enseñanza del idioma y actuaciones de alfabetización y lectoescritura; el asesoramiento sociolaboral y apoyo en el acceso a programas de formación; facilitación de servicios de traducción e interpretación; promoción del acceso al sistema educativo de los menores de edad; apoyar la conciliación de actividades que tenga que desarrollar la persona destinataria con su vida personal y familiar (artículo 19 del Real Decreto 220/2022). Igualmente a la fase de valoración inicial y derivación, este listado no tiene carácter taxativo, pues la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal de la Secretaría de Estado de Migraciones puede determinar actuaciones diversas que sirvan a los fines del itinerario de acogida.

La duración de la fase de acogida está vinculada a la resolución del procedimiento de PI, tal como establece el artículo 20 del Real Decreto 220/2022. Según lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 12/2009, se establece un plazo máximo de seis meses para su desarrollo. No obstante, este período en la fase de acogida puede extenderse en casos excepcionales, como en el caso de las personas en situación de vulnerabilidad, quienes podrán prolongar su permanencia por un máximo de seis meses adicionales. Por otro lado, cabe destacar que, en el caso de las personas reasentadas, su permanencia en esta fase de acogida tendrá una duración máxima de seis meses.

Al finalizar la fase de acogida, se empieza la tercera y última fase, que es la de autonomía. Ese periodo se inicia con la salida del destinatario del dispositivo de acogida y supone el proseguimiento del itinerario individualizado trazado. Aquí, conforme el propio nombre explica, será apoyada la adquisición de autonomía de las personas, así como la consolidación de conocimientos y habilidades que hagan efectiva su plena inclusión en la sociedad. En regla, la duración de la tercera fase es de seis meses, pero en los casos de personas reasentadas y en situación de vulnerabilidad, se puede extender el plazo por más seis meses.

Las actuaciones que se llevan a cabo en esta fase, según el artículo 22 del Real Decreto 220/2022 son: I - asignación de ayudas económicas; II - apoyo social, psicológico, jurídico y cultural; III - enseñanza del idioma y actuaciones de alfabetización y lectoescritura, en caso necesario; IV - asesoramiento sociolaboral y apoyo en el acceso a programas de formación;

V- servicios de traducción e interpretación; VI - apoyo a la conciliación de las actividades que deba desarrollar la persona destinataria con su vida personal y familiar. Igualmente a las fases anteriores, este listado no tiene carácter taxativo y la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal de la Secretaría de Estado de Migraciones puede determinar otras actuaciones que sirvan a los fines del itinerario de acogida. Además, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 24 del Real Decreto 220/2022, también podrán ser promovidas estrategias de inclusión mediante la cooperación y colaboración con las comunidades autónomas por iniciativa del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

La fase de autonomía es categorizada por la salida de los recursos de acogida y, en este momento, el tópico de la vivienda se convierte en un gran reto. El refugiado deberá soportar el peso del contrato de alquiler, mientras que antes las dificultades eran enfrentadas por las organizaciones, en caso de no ser un recurso de gestión estatal. Son las propias entidades que trabajan con migrantes las que ayudan con la mediación entre refugiados y los propietarios e inmobiliarias, no existe una agencia especializada o servicio de intermediación que se ocupe del tema de la vivienda a nivel estatal. Estas redes de apoyo, compuestas también por familiares y amigos, son las que hacen posible el acceso a una vivienda.

De acuerdo con una investigación realizada por la organización Provivienda[340], los extranjeros extracomunitarios corren un mayor riesgo de exclusión residencial debido a la discriminación que experimentan a la hora de buscar un lugar para vivir. En algunas provincias españolas existe un 72,5% de discriminación directa absoluta cuando se intenta realizar un alquiler, es decir, el bloqueo total de acceso a la vivienda, y un 81,8% de discriminación relativa, que sería el aumento de requisitos específicos a los interesados. Para que esta situación cambie, debe haber un mayor apoyo a los proyectos de investigación en el tema, un impulso a los servicios de mediación como políticas públicas, una mayor comunicación entre la población vulnerable afectada y el Estado a través de las denuncias, la creación de servicios de información, la formación específica de los agentes, *inter alia*. Además, destaca la entidad, que la escasez de instrumentos sancionadores en situaciones de discriminación nos lleva a una ausencia casi total de jurisprudencia al respecto.

[340] Provivienda. (2020). *¿Se alquila? Racismo y xenofobia en el mercado del alquiler*. pp. 6-36.

2.1- Definición y estructura legal de los recursos

El capítulo III de la Ley 12/2009 establece las condiciones de acogida para los solicitantes de protección internacional, y el artículo 31 regula los servicios de acogida, que pueden ser prestados de forma directa, mediante contratos, o a través de autorizaciones de acción concertada sin necesidad de contratos públicos.

La gestión pública se realizará de forma directa, sin la participación de actores privados. El Real Decreto 557/2011 por el que se regulaba la Ley Orgánica 4/2000, establecía en los artículos 264 a 266, una disposición sobre la red pública de centros de migración, que está compuesta por centros de acogida de refugiados (CAR), centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) en Ceuta y Melilla o nuevos espacios que se puedan crear. Sin embargo, esta norma fue derogada, con efectos a partir del 20 de mayo de 2025, por la disposición derogatoria única del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre. Ahora el tema sobre la red pública de los centros de migración está determinado en los artículos 263 a 265 del nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, Real Decreto 1155/2024, que ha mantenido la misma red pública de centros de migraciones en su texto, es decir, los centros de acogida a refugiados regulados por el Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, los centros de estancia temporal de inmigrantes en Ceuta y Melilla, así como, en su caso, los centros de nueva creación.

También será posible delegar actividades mediante contratos o autorización de actuación concertada a entidades, creando la gestión privada, cuyos miembros tendrán su trabajo y actividades supervisadas por la Administración Pública y deben acreditar disponer los medios y recursos para prestar los servicios de acción concertada. Las entidades que colaboraban con el Estado en 2024, según informaba el sitio web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social, y Migraciones[341] eran: Cruz Roja Española, CEAR, Accem, Convive Fundación CEPAIM, Movimiento por la Paz, Diaconia España, Andalucía Acoge, ONG Rescate, Orden Hospitalaria de San Juan de Dios, Nueva Vida, Cesal, Columbares, Asociación Progestión, YMCA, Coordinadora Estatal Plataformas Sociales Salesianas, Creando Huellas, Red Acoge, Adoratrices, Apip-Acam, Provivier, Fundación Amaranta, Hijas de la Caridad, La Merced Migraciones, Fundación EMET.

[341] Ministerio de Inclusión, Seguridad Social, y Migraciones. (2024, *online*). *Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal. Entidades colaboradoras*. Recuperado de: https://shre.ink/bnpl.

A pesar de contar con múltiples colaboradores, la red privada recibe su mayor apoyo de tres organizaciones clave: la Asociación Católica Española de Inmigrantes (Accem), la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) y la Cruz Roja Española[342]. Estas entidades están encargadas de acoger a los beneficiarios, incluso durante la fase de evaluación preliminar y derivación[343]. Garrido, Martín y Orozco[344] destacan que, aún en la década de los 90, se firmó un convenio de colaboración entre ellas y el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, actualmente Ministerio de Trabajo y Economía Social para la atención integral (social, jurídica y sanitaria) a los solicitantes de asilo y refugiados.

El número de solicitantes de protección internacional no disminuirá drásticamente, por lo que es fundamental seguir evolucionando numérica y cualitativamente en el servicio de acogida, especialmente considerando la importancia de las entidades privadas en el sistema. En este contexto, dos preguntas necesarias se establecen:

I. ¿El modelo debe seguir creciendo en las áreas privadas, aunque fue creado esencialmente como estatal?
II. ¿Es necesario reconocer el papel protagónico de las entidades en el sistema que se ha consolidado en la práctica?

La respuesta a la pregunta nº 1 no es sencilla, pero es posible afirmar que el modelo de asociación entre el Estado y las entidades ha adquirido un protagonismo significativo en la práctica. Si esta estructura está funcionando de manera efectiva, no existe un problema que siga creciendo de este modo, a *prior*i, siempre y cuando el Estado mantenga el control sobre las entidades, lleve a cabo la debida fiscalización y, por supuesto, continúe proporcionando el financiamiento necesario para su funcionamiento. A su vez, la respuesta a la pregunta nº 2 debe interpretarse en el sentido de que el carácter mixto es indiscutible, dado que está reconocido legalmente, ampliamente consolidado y los datos lo corroboran. Será imprescindible, en este sentido, seguir reconociendo la necesidad de mejorar constantemente las herramientas ya existentes a través de un modelo flexible. Como se analizará más adelante, la mayor parte de las plazas de acogida han estado a cargo de las entidades, destacando así su protagonismo en comparación con los centros públicos.

[342] PASETTI, F. (2020). *Op. cit.*, p. 32.
[343] CEPAIM. (2020). *Aclarando conceptos clave de Acogida y Protección Internacional.*
[344] GARRIDO, G. E, MARTÍN, M. L & OROZCO, C. M. (2016). El sistema de asilo y su protección social en España. *Servicios Sociales y Política Socia*l, XXXIII, nº 111. pp. 105-115.

2.1.1- Centros de Acogida de Refugiados y centros privados

El Real Decreto 220/2022, en su Capítulo II, establece las características de los recursos del sistema de acogida de protección internacional, definiéndolos en el apartado 1 del artículo 29 como centros abiertos de alojamiento colectivo destinados a proporcionar acogida a las personas cuya solicitud ha sido admitida. En este sentido, estos espacios tienen como objetivo garantizar las necesidades personales y familiares más importantes de los usuarios, ofreciendo los recursos necesarios para facilitar su transición hacia la autonomía e integración en la sociedad española. Resulta relevante señalar que el mantenimiento de la unidad familiar de las personas incorporadas al sistema de acogida español, sin importar los recursos a los que se les asigne, es uno de los principios generales de actuación establecido en el artículo 6 del Real Decreto 220/2022.

En este marco, el Real Decreto 220/2022 describe las características de los recursos del sistema de acogida de protección internacional en el apartado 2 del artículo 29. En primer lugar, se define que los centros están dirigidos a proporcionar un itinerario individualizado mientras se resuelve la solicitud de protección internacional, brindando acompañamiento para el acceso a los servicios y prestaciones que las administraciones públicas competentes ponen a disposición de la ciudadanía. En segundo lugar, se establece que los centros contarán con los recursos materiales y humanos necesarios para garantizar la atención digna y adaptada a las necesidades de las personas beneficiarias, incluyendo la posibilidad de dedicar específicamente centros, instalaciones y plazas a la atención de personas en situación de vulnerabilidad. Y por último, trae la implementación de protocolos para la prevención del acoso y la violencia de género en los centros, asignando un punto focal en cada recurso como referencia.

Aparte de la existencia del Real Decreto 220/2022, que proporciona instrucciones generales de cómo se realizará la acogida en los centros, la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal aprobará normas básicas de funcionamiento aplicables y exigibles en todos los recursos del sistema de acogida de protección internacional. A su vez, los recursos deberán contar igualmente con una normativa interna que se ajuste a los criterios comunes establecidos, respetando los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. En esta línea, las normas están diseñadas para proteger a todos los involucrados, tanto para su propia seguridad como para regular las interacciones entre ellos. Si no se respetan, se podría considerar la reducción o retirada de las

condiciones del sistema de acogida de protección internacional, según determina el artículo 32 del Real Decreto 220/2022. El texto legal establece, por ejemplo, la infracción de las normas básicas de funcionamiento del centro o de los derechos de otros residentes o del personal, así como la perturbación de la convivencia, como causas para la reducción de las condiciones de acogida.

La estancia en estos espacios es temporal, generalmente de seis meses, salvo que con anterioridad sea denegada la solicitud de protección internacional en España. De manera excepcional, es posible autorizar una prórroga en caso de necesidad comprobada, cuya duración dependerá de las características individuales de cada caso, tal como se indica en el artículo 20 del Real Decreto 220/2022. No obstante, un estudio del CAR de Mislata[345] destacó que, en el transcurso de sus más de dos décadas de existencia, el centro recibió un perfil predominantemente masculino que tendió a permanecer más allá de los seis meses, en contra de lo dispuesto por la legislación. Durante el período de estancia, se podrán imputar actividades destinadas a los residentes para que adquieran las competencias necesarias que faciliten el proceso de autonomía. Entre los ejemplos se incluyen: información sobre servicios y recursos sociales, tanto públicos como privados; intervenciones en mediación social, familiar, sanitaria y/o intercultural; asistencia en la gestión administrativa y educativa; actividades culturales, deportivas y recreativas; así como acciones de contextualización y orientación cultural, *inter alia*. No hay una lista exhaustiva de actividades, lo que importa es que las acciones cumplan con los fines previstos por el SAPI.

La persona podrá abandonar temporalmente la provincia donde se ubica el centro de acogida en casos excepcionales, como por motivos laborales, médicos o situaciones con familiares de primer grado, siempre que presente la documentación que lo avale. Este abandono temporal se dará a través de autorización del órgano administrativo correspondiente de la Secretaría de Estado de Migraciones, según determinación del artículo 27.2 del Real Decreto 220/2022. En caso de que se produzca el abandono del centro o dispositivo de acogida asignado sin la debida notificación a los responsables, esto podrá dar lugar a la retirada de las condiciones de acogida, de acuerdo con lo establecido en el régimen disciplinario aplicable. Esta previsión tiene como objetivo garantizar la seriedad del sistema de protección, subrayando la importancia del respeto mutuo entre las partes involucradas, tanto el Estado como el beneficiario.

[345] CAR Mislata. (2017). *CAR Mislata: Veinticinco años de acogimiento e integración en Valencia*. pp. 34-38.

En el momento de redactar esta investigación había 4 CAR en funcionamiento: dos en Madrid (Alcobendas y Vallecas), uno en Valencia (Mislata) y otro en Sevilla. De acuerdo con una investigación realizada por Omran[346], el CAR de Mislata se destacó por tener un alto nivel de satisfacción entre los destinatarios, reflejando la capacidad del centro para responder de manera adecuada a las necesidades de los beneficiarios, lo que resulta fundamental para el buen funcionamiento del sistema de acogida.

A su vez, los centros privados siguen las mismas pautas señaladas para las entidades públicas, donde se deberán respetar y ofrecer los servicios a los que tienen derecho los solicitantes de protección internacional del SAPI. En este contexto, cabe poner de relieve que los centros privados cuentan con personal altamente cualificado y una variedad de actividades y protocolos, lo que refleja el compromiso serio de las organizaciones involucradas con el tema del asilo. Estas juegan un papel activo y fundamental en la construcción de un sistema de protección internacional eficaz. Tal como se ha señalado previamente, la importancia de los actores privados es indiscutible, ya que actualmente reciben a la mayoría de los beneficiarios.

2.1.2- Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes

Los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETIS) iniciaron su funcionamiento en 1999 y 2000 y fueron concebidos como primeros dispositivos de acogida destinados a la asistencia de prestaciones y servicios sociales básicos en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Cuentan con amparo legal a través del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, estando hasta ese momento regulados por el Real Decreto 557/2011, norma que será derogada a partir del 20 de mayo de 2025 y sustituida por el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre. No obstante, la Administración no establece criterios claros de admisión en los CETIS, lo que genera un amplio margen de discrecionalidad y, como consecuencia, se reportan con frecuencia decisiones arbitrarias[347].

Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, enclaves europeos dentro del continente africano, funcionan como espacios de tránsito de migrantes. La idea al estar ahí es partir cuanto antes hacia la península, pero el refuerzo del control migratorio implica un asiduo acoso policial contra las personas migrantes y refugiadas. En este sentido, dos grandes problemas son ampliamente reconocidos cuando abordamos el estudio de estos centros:

[346] OMRAN, A.Y (2018). Mediación Intercultural: Estudio de la Satisfacción de las Personas Refugiadas en un Centro de Acogida de Refugiados (CAR). *Documentos de Trabajo Social: Revista de Trabajo y Acción Social*, nº 61, 2018. pp. 380-397.
[347] Servicio Jesuita a Migrantes. (2020). *Búsqueda de salida: Informe Frontera Sur 2020*. p. 50.

I. Hacinamiento y falta de estructura de estos establecimientos.

II. La restricción de circulación que se ha producido en el ámbito de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Los CETIS enfrentan un problema de hacinamiento y falta de estructura, lo que se traduce en la precariedad de sus condiciones. Los estándares de alojamiento están muy por debajo de los que reciben los inmigrantes en la España peninsular. Pese a que los CETIS se clasifiquen como centros de primera acogida, para que luego haya una derivación a otro lugar, en la práctica las personas pueden permanecer hasta un año en estos espacios[348]. Esta situación se ha visto aún más afectada en los últimos años por la pandemia del COVID-19, pues la Administración optó por mantener la aglomeración de migrantes en estos dispositivos, a pesar de los graves riesgos de contagio[349].

A su vez, la dificultad de salir de las ciudades autónomas mientras se aguarda una decisión de protección internacional está ampliamente documentada. Esta espera trae angustia, desesperación e incertidumbre y conduce a una gran diferencia de trato, legitimada por los órganos de gobierno[350]. Históricamente, algunas decisiones habían respaldado la libertad de movimiento de los solicitantes de asilo que se encontraban en las ciudades autónomas[351], pero finalmente, en 2020, el Tribunal Supremo confirmó que la Ley de Asilo no establece ninguna particularidad específica para los solicitantes de asilo en Ceuta o Melilla, por lo que, una vez admitida a trámite su solicitud, tienen derecho a la libre circulación por España[352]. En el mismo sentido, la decisión estableció que no es legítima la inscripción que limita la validez de la documentación acreditativa de protección internacional a las ciudades de Ceuta o Melilla. Tal trato discriminatorio no tiene base legal, dado que los solicitantes de asilo están protegidos por el Estado español, y no existe la posibilidad de imposición de retención en una ciudad como espacio para el ejercicio de sus derechos. La libre elección de residencia y

[348] Consejo de Europa. (2018). *Informe de la misión de investigación del Embajador Tomáš Boček, Representante Especial del Secretario General sobre migración y refugiados, en España*. p. 8.

[349] SÁNCHEZ, G. (2020). Interior mantiene la formación de más de 1.600 migrantes en el CETI de Melilla pese al riesgo de contagio. *El Diario*, 8 de mayo de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnf4.

[350] Servicio Jesuita a Migrantes. (2020). *Op. cit.,* p.7.

[351] Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2018). *Nueva causa judicial a favor de la libre circulación de solicitantes de asilo en Ceuta*. Recuperado de: https://shre.ink/bnfz.
Como ejemplo, podemos citar algunas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección nº 01 de lo Contencioso-Administrativo, Procedimiento Ordinario: 196/2018, 276/2018, 197/2018, 195/2018, 412/2018, 617/2018, *inter alia*.

[352] Poder Judicial de España. (2020). *El Tribunal Supremo confirma que los solicitantes de asilo en Ceuta o Melilla tienen derecho a la libre circulación por España tras ser admitidos a trámite de su solicitud*, Comunicado de prensa, 29 de julio de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnfX. En este sentido, ver la decisión: Tribunal Supremo. (2020). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª. Sentencia de 29 de julio de 2020. Recurso nº 4893/2019.

circulación por el territorio nacional son corolarios del reconocimiento de una persona como solicitante de protección internacional.

Si bien los CETIS y los CAR son parte de la red pública de centros de migración, los dos modelos son muy diferentes. Los primeros pueden ser, en muchos casos, una variante de los CIES. Por todo ello, el diputado republicano Gabriel Rufián[353] llegó a sostener que los CETI constituyen el verdadero *far west*, en comparación con los CIE, a los que describió como un limbo legal. El CETI es, como bien lo señala Escarcena[354], una figura híbrida de detención humanitaria, una nueva forma de poder reciente y específica. En líneas generales, los CETIS son espacios de homogeneización de personas que se encuentran bajo un estigma de irregularidad, sujetos a un posible retorno. Además, en estos ambientes las distinciones entre migrantes económicos y solicitantes de asilo tienden a desaparecer[355]. Desde esta perspectiva, es clave reconocer que dar el mismo tratamiento a todas estas personas bajo el estigma de la irregularidad en estos espacios dificulta gravemente su acceso a los derechos de protección internacional.

2.1.3- Centros de Atención Temporal de Extranjeros

Los Centros de Atención Temporal de Extranjeros (CATE) son instalaciones situadas en las proximidades de los puertos, diseñadas en respuesta a la llegada masiva de migrantes y encargadas de gestionar las expulsiones exprés. Son administrados por la Dirección General de Policía y fueron creados en junio de 2018 por el gobierno español sin la presencia de regulación legal.

Estos establecimientos no funcionan como centros autónomos, considerando que están conectados a las Comisarías. La idealización de los CATE se remonta a la figura de los *hotspots*, ya que estos últimos son centros de recepción para la identificación de llegadas marítimas diseñados por la UE. En este marco, en España, la práctica común es hacer que baje de la patera la persona e ingresarla en un CATE. Desde allí, la persona puede ser trasladada a un CIE, a un centro de acogida de menores no acompañados o a una ONG, donde recibirá asistencia y acogida. La tercera fase consiste en ser trasladado a un aeropuerto

[353] CORONADO, J. (2020). Rufián califica de "lejano oeste" e "infierno" los CETIS de Ceuta y Melilla. *Ceuta TV*, 24 de abril de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnfu.
[354] ARIS ESCARCENA, J.P. (2022). Ceuta: The Humanitarian and the Fortress EUrope. *Antipode*, v. 54, nº 1. pp. 64-85.
[355] BONDANINI, F. (2014). Migración en tránsito: Entre la temporalidad y las largas esperas. El caso del CETI de Melilla. *Revista de Antropología Experimental*, nº 14. pp. 189-206.

para ser repatriado a su país de origen[356]. Debido a su atribución, que es detener a los individuos para que se realice su identificación e investigación policial, y en su caso, promover su expulsión expresa, los inmigrantes sólo pueden permanecer en estos espacios hasta 72 horas[357]. Durante este período, estarán bajo la responsabilidad de las autoridades policiales, restringidos de su libertad ambulatoria. Los CATE suelen ser comparados a los CIES debido a que ambos son dispositivos de encierro[358].

La situación de marginación legal de estos centros dificulta su seguimiento, que además no cuentan con un mecanismo de denuncia específico para los casos de vulneración de derechos. En este escenario, ante la falta de regulación legal, deben aplicarse a los CATE los derechos del Estatuto del Detenido (el 520 Ley de Enjuiciamiento Penal o LECrim) y los procedimientos de expulsión/devolución del artículo 22 de la Ley Orgánica 4/2000[359]. Según la respuesta del Gobierno del Estado en sede parlamentaria (184/481)[360], de 21 de julio de 2019, los CATE tienen dependencia orgánica de la plantilla policial en la que se encuentran ubicados, por lo que la naturaleza jurídica de dichos centros es la misma que la de la dependencia policial a la que están adscritos. En esta línea, la respuesta del gobierno corrobora la tesis de algunas organizaciones de derechos humanos, como la APDHA, de que los CATE son en realidad extensiones de las Comisarías[361].

El camino para abordar esta situación pasa por una reforma que regularice esta práctica, con el fin de asumir seriamente el compromiso con las personas que llegan diariamente a la frontera. Porque, aunque los inmigrantes no estén oficialmente detenidos en estos centros, no tienen la libertad de salir del lugar. En este sentido, no son centros de recepción humanitaria ni de acogida, como debería ser el caso.

---

[356] Cortes Generales. (2020). *Diario de sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas, XIV Legislatura, nº 25, página 1, sobre relaciones con el Defensor del Pueblo.* p. 4.

[357] Según lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su artículo 61, se contempla la posibilidad de adoptar medidas cautelares, como la prisión cautelar, cuando se inicie un procedimiento sancionador que pueda derivar en expulsión. Estas medidas pueden ser aplicadas por la autoridad gubernativa o sus agentes, con un plazo máximo de 72 horas previas a la solicitud de internamiento.

[358] No obstante, los CIES tienen su propio reglamento y son creados, modificados o extinguidos por orden del Ministro del Interior, de acuerdo con la determinación del artículo 5 del Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros.

[359] BARBERO, I. (2021). Los Centros de Atención Temporal de Extranjeros como nuevo modelo de migratoria: Situación actual, (des) regulación jurídica y mecanismos de control de derechos y garantías. *Derechos y Libertades*, v. 45, junio de 2021. pp. 267-302.

[360] Respuesta del gobierno del Estado en sede parlamentaria (184/481), de 21 de julio de 2019. Recuperado de: https://shre.ink/bnfG.

[361] ELORDUY, P. (2018). Centros de Atención Temporal de Extranjeros: no pienses en un calabozo. *El Salto Diario*, 30 de agosto de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/bnf3.

Al tiempo de esta investigación, había 4 centros en funcionamiento ubicados en Almería, Cartagena, Motril y Málaga.

2.2- Centros de Recepción, Atención y Derivación para desplazados de Ucrania

En el cumplimiento de la Directiva 2001/55/CE del Consejo, se han establecido los Centros de Recepción, Atención y Derivación para personas desplazadas de Ucrania (CREADES), los cuales fueron creados específicamente para gestionar el desplazamiento masivo que se produjo como consecuencia de la guerra iniciada el 24 de febrero de 2022 en el país.

Los CREADES son centros públicos gestionados por la Subdirección General de Centros del Sistema de Acogida, participando del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal. Como el nombre sugiere, son lugares destinados a la recepción, atención y derivación:

I. Por recepción, podemos comprender la asistencia inicial a las personas que llegan de distintas maneras a España. En esta fase, se les va a proporcionar alojamiento propio o plazas flexibles en localizaciones cercanas.
II. Por atención, podemos comprender el trabajo de identificación de las personas y su solicitud de protección temporal. Se permite obtener en menos de 24 horas el documento de protección temporal por un año renovable, lo que permite la residencia, el trabajo y el acceso inmediato a los servicios sociales en España. En este sentido, los CREADE ofrecen varios servicios, como por ejemplo: alojamiento y manutención, ayudas económicas, atención psicosocial, atención laboral, asistencia sanitaria, asistencia jurídica, etc[362].
III. Por derivación se comprende que la estancia en un CREADE está vinculada a la duración del proceso de identificación y solicitud de protección temporal. Los funcionarios deben derivar a la persona a un alojamiento y servicio más adecuado de la red de acogida dentro de un punto del territorio nacional.

Para ACNUR[363], el modelo de los CREADES fue una respuesta muy positiva, en la medida en que estos centros tienen una respuesta "ágil, eficiente e integradora para refugiados de Ucrania". En la opinión de la organización, el modelo de "techo único" podría extenderse a

[362] Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2022, *online*). *Plan de acogida para personas desplazadas procedentes de Ucrania.* Recuperado de: https://shre.ink/bnfL.
[363] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2023). *Los CREADE: la puerta de entrada a España para los refugiados de Ucrania*. Recuperado de: https://shre.ink/bnfp.

otros grupos de solicitantes de asilo y refugiados que llegan a España, destacándose el éxito de estos centros al reunir en un solo lugar a especialistas de diversas áreas (Policía Nacional, ONGS del sistema de acogida de Protección Internacional y Protección temporal, Agencia de Asilo de la Unión Europea entidades relacionadas con el empleo, así como el propio ACNUR).

A pesar de su reciente aparición, hasta el 24 de febrero de 2024, los CREADES habían atendido a un total de 116.347 personas, de las cuales el 60% eran mujeres y el 31% menores de edad. En el momento de esta investigación, había cuatro CREADE activos en España, ubicados en Madrid, Barcelona, Alicante y Málaga[364]. Sin duda, la expansión numérica de los CREADES y la cantidad de atenciones brindadas en un corto período evidencian un notable interés y una inversión significativa en el área, destacándose un trato diferenciado en comparación con otros centros que ofrecen el servicio a personas de diferentes nacionalidades.

2.3- Centros de Internamiento de Extranjeros vs Centros de Acogida

Una de las grandes discusiones actuales se centra en cómo se debe diferenciar a los solicitantes de asilo legítimos de los supuestos migrantes "ilegales". Al poner las dos categorías en contraste, se cae en un universo dicotómico que ignora la porosidad de las dos clases. Además, los "inmigrantes "legales" no poseen garantía alguna de que seguirán en esa condición siempre, estando sujetos a tener algún trámite administrativo que modifique su estatus[365]. En este sentido, aunque el término "ilegal" siga siendo comúnmente usado por los medios de comunicación y partidos políticos, ya no se considera apropiado para describir a quienes carecen de la documentación adecuada[366]. El agrupamiento de los inmigrantes en una clase específica transforma un *estatus* en un atributo personal, al mismo tiempo que sirve para que las fuerzas extremistas elijan un *golden child,* los "verdaderos refugiados", para contrastar con el comportamiento de los "ilegales", los migrantes económicos.

Desde esta perspectiva, los CIES y los centros de acogida representan instituciones destinadas a gestionar la población extranjera, pero lo hacen dentro de dinámicas muy

[364] Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (s/f). *Cifras de los dispositivos CREADE para Ucrania*. Recuperado de: https://shre.ink/bnfd.
[365] FASSIN, D. (2012). *Humanitarian Reason: A Moral History of the Present*. Traducción: Rachel Gomme. Los Angeles, University of California Press. p. 136.
[366] Para la Comisión Europea, el término "irregular" es preferible al de "migrante ilegal", ya que este último conlleva una connotación criminal. En este sentido, consultar la definición del término: Comisión Europea. (2024, *online)*. *EMN Asylum and Migration Glossary*. Recuperado de: https://shre.ink/bUhS.

diferentes. Al analizar estos espacios, es fundamental tener precaución para no reforzar el antagonismo entre las partes involucradas ni profundizar la división entre los grupos, considerando la porosidad de las identidades en cuestión. Examinemos los rasgos distintivos de estos dos entornos:

I. Los CIES sirven como instrumento de control de la población. Aunque se quiera negar el carácter penitenciario, la simple disposición arquitectónica contradice tales defensas. Las medidas de internamiento se han demostrado ineficaces y desproporcionadas para la ejecución de la medida cautelar de expulsión, lo que ha llevado a varias organizaciones a lanzar campañas para el cierre de los CIES[367].

II. Los CAR son un recurso de acogida e integración de los solicitantes de protección internacional y cuentan con herramientas para el pleno desarrollo del potencial humano.

Por más claras que sean las diferencias, uno es un centro de detención que ejecuta una medida cautelar para la expulsión del extranjero y el otro es un espacio que recibirá e integrará el solicitante de protección internacional, en la práctica las líneas trazadas son más tenues. No en vano el Tribunal de Justicia de la Unión Europea[368] tuvo que pronunciarse en el año del 2020 contra de la posibilidad de internamiento de un solicitante de protección internacional en un CIE, en caso de falta de plazas en un centro de acogida.

De acuerdo con la Directiva 2013/33/UE, en su artículo 8.1, el internamiento de una persona no debe ser justificado exclusivamente por su condición de solicitante de protección internacional. Sin embargo, a pesar de que en teoría esto no debería suceder, los refugiados pierden su plena autonomía en algunos casos, lo cual puede ocurrir de dos maneras: a través de la privación de libertad o mediante la imposición de restricciones de movimiento. La privación de libertad se entiende como una medida puesta a disposición judicial y la restricción de movimiento puede ser más fácilmente justificada por razones administrativas. En el caso de las restricciones de movimiento, existe un amplio margen de actuación y escasa supervisión, lo que permite que las autoridades implementen una privación de libertad *de facto* sin respetar las normas aplicables para una privación de libertad *de jure*. A este

[367] Una de las campañas destacadas es la de "CIEs NO" que está presente en varias redes sociales y cuenta con la participación de varias entidades de derechos humanos. En este sentido: JULIÁN, L. (2020). CIEs NO se concentra (virtualmente) como cada último martes del mes para exigir el cierre del centro de Zapadores. *El Diario*, 31 de marzo de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnI0.

[368] Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2020). Sentencia de 25 de junio de 2020, en el asunto C-36/20.

respecto, los mayores retos se encuentran en los Centros de Estancia y Atención Temporal, conforme ya lo hemos visto[369].

Para que entendamos este fenómeno, es clave comprender que la línea que separa la detención *de facto* de las medidas de restricción es bastante tenue y los tribunales europeos ya han resuelto que esencialmente su diferencia consiste en el grado, no en su sustancia. La prohibición de salir de un lugar no es una condición necesaria para caracterizar la detención *de facto*, la evaluación de una posible detención implica varios elementos. En efecto, según lo determinado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el caso Khlaifia y otros c. Italia[370], para establecer si una persona ha sido privada de libertad, el punto de partida debe ser su situación concreta. Es necesario considerar una serie de criterios, tales como el tipo de medida, su duración, los efectos que produce y la forma en que se ejecuta. Además, es fundamental poner de relieve tanto el aspecto de la privación de libertad como la forma en que el individuo percibe este cambio en su autonomía[371]. Así, dependiendo del trato recibido por el refugiado en algún recurso designado, será posible determinar si se trata o no de una detención *de facto*.

Sobre el derecho a la circulación, hay un marco legal a nivel internacional y comunitario. Pasemos a analizar algunos puntos importantes:

I. El artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) certifica que todo individuo tiene derecho a la libertad. A su vez, el artículo 13 de la DUDH determina que todos los seres tienen derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. La DUDH garantiza el derecho de salir de cualquier país, aunque no garantice el derecho de entrada a cualquier país.
II. El artículo 26 del Estatuto de los Refugiados garantiza la libre circulación de los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio para elegir su lugar de residencia y transitar libremente dentro de su circunscripción.
III. El artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos salvaguarda el derecho a la libertad y prohíbe la detención o prisión arbitraria. Tan solo es permitida la privación de libertad en causas asignadas mediante ley y en función de un procedimiento previamente fijado.

[369] Consultar los puntos 2.1.2 y 2.1.3 en relación con los CETIS y los CATES.
[370] Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2016). Sentencia de 15 de diciembre de 2016, en el asunto Khlaifia y otros c. Italia (demanda nº 16483/12).
[371] European Council on Refugees and Exiles. Asylum Information Database. (2018). *Boundaries of liberty. Asylum and de facto detention in Europe*. p. 10.

IV. El artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantiza a todos el derecho a la libertad. El artículo 45, por su parte, afirma la libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión Europea. La Carta no menciona a los extranjeros en general ni a los solicitantes de protección internacional.

V. El artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos dispone que todos tienen derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en atención a los casos legalmente previstos y conforme el procedimiento regular determinado.

VI. A su vez, la Directiva de Acogida, 2013/33/UE, garantiza la libertad de circulación del solicitante dentro del Estado miembro o dentro de una zona determinada por las autoridades. Esta extensión definida no puede afectar la "esfera inalienable de la vida privada", pero este último concepto depende de la evaluación de una situación concreta.

VII. Aún según la Directiva de Acogida, la privación de libertad debe ser la *ultima ratio* y cada Estado miembro debe asegurar la incorporación de alternativas al internamiento (artículo 8.4). La restricción de la libertad ambulatoria será posible en los casos específicos previstos en el artículo 8.3, previa valoración individual de cada caso.

Como demuestra la normativa, todos los grupos, incluidos nacionales, comunitarios, población refugiada/solicitante de protección internacional y población migrante en general (ya sea en situación de regularidad o no), gozan de diferentes derechos, siendo el estatus administrativo de cada destinatario un factor significativo en la manera en que se entenderá su libertad de circulación. Los extracomunitarios que se encuentren en situación de irregularidad y que no hayan podido obtener la condición de solicitante de protección internacional, tendrán aplicado a ellos el régimen general de extranjería. Para estas personas, la detención de jure está reconocida, aunque la Constitución española, en su artículo 25.3, establece que la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o indirectamente, impliquen privación de libertad.

En esta consideración, el internamiento de extranjeros tiene una naturaleza jurídica anómala: es una medida administrativa, instrumental de la expulsión, que permite la privación de la libertad ambulatoria. En teoría, el internamiento sólo podría efectuarse cuando exista una posibilidad real de expulsión administrativa del extranjero, dado que la privación de libertad que se produce no es una sanción penal, sino una medida cautelar. En este sentido, como muy

bien señala Escamilla[372], la naturaleza de medida cautelar del internamiento requiere que el juez de instrucción, así como el fiscal, analicen el denominado *bonus fumus iuris*, es decir, si es probable que el procedimiento abierto concluya con la expulsión, una viabilidad que debe ser evaluada no solo desde un punto de vista fáctico, sino también jurídico.

Los Centros de Internamiento de Extranjeros están regulados por el Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, una controvertida norma que tardó en aprobarse y que es constantemente criticada por ser insuficiente en garantizar plenamente los derechos de los reclusos. El artículo 21.2 del texto establece un límite de 60 días para la estancia en estos espacios como norma general. No obstante, se contempla la posibilidad de solicitar un nuevo internamiento del extranjero, bajo las mismas causas que motivaron el internamiento previo, siempre y cuando no se haya cumplido el plazo máximo de 60 días. Asimismo, cuando se den causas diferentes, se podrá solicitar un nuevo ingreso por la totalidad del tiempo legalmente establecido. En este sentido, es relevante señalar que, en el marco de la Unión Europea, la Directiva 2008/115/CE del Parlamento y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008 (Directiva de Retorno), establece un período de detención de hasta 6 meses, con la posibilidad de prórroga por otros 12 meses adicionales, conforme lo dispuesto en el artículo 15, apartados 5 y 6. Por lo tanto, cabe señalar que la ley española establece un plazo inferior al establecido por la Unión Europea, lo cual es un aspecto positivo que debe destacarse.

Pese a ello, el reglamento de los CIES presenta varias fallas, entre ellas, el retroceso legal que supone la normativa sobre la tenencia de armas por parte de los agentes de turno en los centros. Según lo establecido en el artículo 11.4 del Real Decreto 162/2014, la posibilidad de prescindir de las armas solo será contemplada en casos excepcionales, siempre que las razones de seguridad lo justifiquen. Esa determinación, a su vez, entra en contraste con el carácter no penitenciario de los CIES, conforme lo dispuesto en el artículo 1.2 del Real Decreto 162/2014. Conforme señala acertadamente el Defensor del Pueblo[373], los empleados del Cuerpo Nacional de Policía no serían los más adecuados para desempeñar funciones dentro de un CIE. En esta misma línea de razonamiento, consideramos que, dado que estos centros no tienen un carácter penitenciario, resulta incoherente establecer como norma la tenencia de armas por parte de las autoridades. Esta debería ser una medida excepcional. Al introducir una disposición de este tipo, el reglamento pone de manifiesto la verdadera

[372] MARTÍNEZ ESCAMILLA, M. (2016). *Op cit*., p. 24.
[373] Defensor del Pueblo. (2020a). *Diario de las sesiones de las Cortes Generales.*

naturaleza jurídica de los CIES, que dista considerablemente de carecer de un carácter penitenciario.

Es relevante señalar que la Directiva de Retorno de la UE no obliga a que los centros de internamiento sean parte de la legislación nacional, priorizando el retorno voluntario del extranjero sobre la expulsión y reconociendo la posibilidad de regularizar su situación administrativa. Asimismo, establece la necesidad de aplicar los principios de proporcionalidad y excepcionalidad a la privación de libertad en situaciones de irregularidad administrativa, permitiendo a los Estados miembros detener a los nacionales de terceros países en procedimientos de retorno, salvo cuando puedan optar por medidas menos coercitivas en casos concretos. La Ley Orgánica 4/2000 contempla la posibilidad de aplicar medidas de carácter menos coercitivo en su artículo 61, previendo la adopción de medidas cautelares desde el momento en que se inicie un procedimiento sancionador en el cual se pueda proponer la expulsión. Entre ellas se incluyen la presentación periódica ante las autoridades competentes, la residencia obligatoria en un lugar determinado, la retirada del pasaporte o documento acreditativo de nacionalidad, el internamiento preventivo o cualquier otra medida cautelar que el juez considere adecuada y suficiente. Como se puede observar, la ley prevé otras alternativas al internamiento; sin embargo, la legislación española ha avanzado poco en el desarrollo normativo de medidas alternativas a la privación de libertad.

La detención de extranjeros es un tema de intenso debate jurídico y social desde hace mucho tiempo en España. Desde 1987, el Tribunal Constitucional ya reconocía la constitucionalidad de esta medida cautelar, consolidando su respaldo en el ordenamiento jurídico[374]. Para la Corte, el control judicial previo es lo que asegura la validez constitucional de la medida cautelar, puesto que la función del juez supera una mera aprobación formal de la solicitud administrativa. En la ocasión, la posición derrotada del Defensor del Pueblo sostenía que el carácter administrativo de la expulsión no permitiría la imposición de sanciones privativas de libertad, incluso de forma cautelar, y advertía que la intervención judicial no debía servir como una mera justificación formal de una medida administrativa de privación de libertad.

Si bien existe una normativa legal para el uso de los CIES, en la práctica estos centros se utilizan como herramienta de control fronterizo, convirtiéndose en un instrumento del Ministerio del Interior para gestionar los retornos de personas que han ingresado

[374] Tribunal Constitucional. (1987). Pleno. Sentencia nº 115/1987, de 7 de julio de 1987. Recurso nº 880/1985.

recientemente por la Frontera Sur. En este sentido, Barbero[375] destaca que los CIES funcionan hoy principalmente como centros de expulsión, reduciendo los internamientos y enfocándose en nacionalidades expulsables para agilizar la expulsión sin detención. Conforme informado por el Servicio Jesuita a Migrantes[376], los números muestran que la mayor parte de los ingresos en el año de 2018 (70,04%), habían entrado al país a través de pateras y se encontraban en expedientes de retorno. El informe del Servicio Jesuita a Migrantes aún señala que, de las 90 nacionalidades presentes en los CIES, casi el 70% proviene de Argelia y Marruecos, con un claro predominio de argelinos y marroquíes debido a la facilidad de su devolución a sus países de origen, mientras que otras nacionalidades suelen ser trasladadas a centros de acogida temporal para extranjeros. Confirmando esta situación, el Defensor del Pueblo[377] también advierte sobre la diferencia de trato según la nacionalidad del ciudadano extranjero que llega a España, enfatizando que las solicitudes de internamiento deben basarse en su situación personal, social y familiar, sin tomar la nacionalidad como criterio.

A la luz de todo lo expuesto, dos puntos deben ser aclarados en relación a los CIES:

I. En primer lugar, es imprescindible poner en tela de juicio la existencia de los CIES, partiendo de su aparente legitimidad jurídica.

El artículo 61.1 de la Ley Orgánica 4/2000 establece que el internamiento preventivo en los centros de internamiento debe realizarse únicamente con la previa autorización judicial. Igualmente, el artículo 21.1 del Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, que aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros, dispone que el ingreso en dichos centros solo podrá efectuarse mediante resolución de la autoridad judicial competente, conforme a los supuestos y efectos previstos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, así como en el artículo 89.6 del Código Penal.

A pesar de lo indicado previamente, si bien el internamiento por motivos de irregularidad migratoria tiene un marco legal, el encierro es una medida desproporcionada y exagerada. En efecto, como muy bien señalado por Tomás[378], uno de los pocos instrumentos internacionales que reconoce expresamente el internamiento de inmigrantes en situación administrativa irregular es el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las

[375] BARBERO, I. (2021). *Op. cit.*, p. 284.
[376] Servicio Jesuita a Migrantes. (2018). *Discriminación por origen*. p. 21.
[377] Defensor del Pueblo. (2020b). *Informe anual 2019. Mecanismo Nacional de Prevención*. p. 68.
[378] TOMÁS, S. J. M. (2014). Hacia un sistema alternativo al internamiento de inmigrantes irregulares. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 5. pp. 75-94.

Libertades Fundamentales (actual CEDH), en su artículo 5.1, f. En el ámbito interno, Solanes[379] destaca que la existencia de los CIES es el único caso de privación de libertad ambulatoria por infracción administrativa en el contexto español, aunque no es de extrañar que la excepción se convierta en regla dentro del ámbito migratorio.

En el caso de los CIES, resulta fundamental destacar que, incluso con el pleno respeto de los derechos de los internos, su mera existencia sigue siendo problemática. A ello se suma el agravante de que, desde su creación hasta 2021, once extranjeros habían perdido la vida dentro de los CIES, lo que evidencia un incumplimiento por parte del Estado español de su deber jurídico de protección como garante de la integridad física y moral de los reclusos[380]. Pese a la presencia de diversos filtros (policía, fiscalía, abogados, Poder Judicial, profesionales de los centros, entre otros) que deberían intervenir para asegurar un adecuado trato de los internos, aún se puede detectar la presencia de personas en situación de vulnerabilidad que no deberían estar en estos espacios[381].

Como se permite que existan tales anomalías, es algo que sorprende a muchos. Ahora bien, el Derecho y la arbitrariedad no son conceptos contradictorios, están íntimamente ligados en la realidad. La relación jurídica no presupone un estado de paz, como correctamente señala Pachukanis[382]. Para Agamben[383], resultaría más útil examinar los mecanismos legales y las estructuras de poder, que reflexionar éticamente sobre cómo se permite la realización de actos repugnantes. Bajo ese enfoque, la violencia simbólica de Bourdieu[384] puede ayudarnos a explicar cómo estos espacios indignos aún pueden ser legitimados por el orden jurídico. Los CIES funcionan desde la perspectiva de la dominación y limitación estricta de los derechos de quienes no tienen ciudadanía. Este escenario se considera natural porque dentro de la violencia simbólica las reglas establecidas son vistas como legítimas por el orden social. La raíz de la violencia simbólica es el hecho de que los dominados se piensen a través de las

[379] SOLANES CORELLA, A. (2016c). Un análisis crítico de los centros de internamiento de extranjeros en España: normativa, realidad y alternativas. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, nº 19. pp. 37-76.
[380] El Estado sigue teniendo el deber de proteger el interno, incluso contra sí mismo. Sobre la figura del garante, el Preámbulo del Real Decreto 162/2014 dice: "(...) En la que destaca la figura del director como garante de los derechos de los internos y responsable último de su seguridad y funcionamiento, con la participación activa de los responsables de los distintos servicios — seguridad, sanitario, asistencial— del centro mediante su presencia en la junta de coordinación".
La Vanguardia. (2020). CIE NO denuncia, en el día del cumpleaños de Marouane, 11 muertes en estos centros. *EFE*, 15 de julio de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnIy.
[381] Servicio Jesuita a Migrantes. (2019). *Informe CIE 2019: Diez años mirando hacia otro lado.* p. 19.
[382] BRONISLÁVOVICH PACHUKANIS, E. (1988). *Teoria Geral do Direito e Marxismo.* Traducción: Silvio Donizete Chagas. São Paulo, Editora Acadêmica. p. 90.
[383] AGAMBEN, G. (2007). *Op. cit*., p. 178.
[384] BOURDIEU, P. (1997). *Razones prácticas: Sobre la teoría de la acción.* Traducción: Thomas Kauf. Barcelona, Anagrama. pp. 114-115.

categorías de dominante que ha producido esta relación de dominación. La autoridad, a través de una definición social legítima, nos autoriza a ser lo que debemos ser y lo que tenemos derecho a ser.

II. En segundo lugar, la expulsión de extranjeros irregulares desde los CIES no ha mostrado un incremento en términos porcentuales, lo que demuestra su ineficacia.

En una investigación realizada entre los años de 2011 a 2022, la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía[385] informó que aproximadamente un 50% de las personas que pasaron por un CIE fueron finalmente repatriadas. Este dato cobra especial importancia, considerando que, como se ha indicado, el único propósito de la privación de libertad en un CIE es cuando se irá realizar una repatriación. Pero en los últimos tiempos han surgido otros protagonistas más allá de los CIES, como las Comisarías y los CATE, lo que reduce la relevancia del total de expulsiones desde los CIE y evidencia la ineficacia material de este recurso de privación de libertad. Bajo la lógica actual, resulta mucho más eficiente y menos costoso aplicar devoluciones o rechazos exprés en la frontera, donde la productividad de las deportaciones inmediatas se evidencia claramente en términos gerenciales, tal como indican Bessa y García[386].

Con la aprobación de la Instrucción 11/2020, se dio un paso adelante en la lucha contra la criminalización de la irregularidad administrativa, al establecer el Ministerio del Interior que la sanción adecuada para esta condición en territorio español sea una multa en lugar de medidas más severas. Apenas la condición de irregularidad no debe ser suficiente para conllevar una expulsión, debe existir una motivación concreta en el expediente sancionador, así como la adición de algún elemento negativo. Aunque se puede considerar un avance, esta previsión presenta áreas que podrían mejorarse considerablemente. Según la Instrucción 11/2020, se prevén elementos negativos como la falta de documentación y domicilio, así como la imposibilidad de comprobar cómo y cuándo se ingresó en el territorio español. Estos son aspectos meramente administrativos que no reflejan ninguna acción negativa realizada por la persona, por lo que no deberían constituir un motivo para su expulsión.

Pero, a pesar de algunos avances y el comprobado grado de obsolescencia de dichos centros, sus estructuras siguen vigentes. El Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura

[385] Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. (2024). *Derechos Humanos en la Frontera Sur. CIES: Espacios sin Derechos para Migrantes*. pp. 19-20.
[386] BESSA, C. F., GARCÍA, J. A. B. (2016). *Op. cit*., p. 14.

atesta, año tras año, que se mantienen las violaciones a los derechos humanos en esos espacios. Se ha comprobado, en visitas hechas por el Defensor del Pueblo en 2019, que son cumplidos de manera insuficiente:

I. El derecho a asistencia psicológica y psiquiátrica.
II. La presencia médica 24 horas.
III. La garantía de separación por diferentes módulos de los extranjeros condenados o con antecedentes penales de aquellos detenidos por estancia irregular.
IV. El acceso a material de ocio, lectura y deportivo suficiente.
V. Intimidad en las duchas.
VI. Información sobre violencia de género, trata de seres humanos, violencia sexual.
VII. *Inter alia*[387].

Ante la poca sostenibilidad de los CIES, se han realizado muchas críticas destinadas a mejorar su operatividad, así como se buscan alternativas a su existencia. Tal como bien lo subraya Solanes[388], la internación en un CIE constituye una medida legislativa discriminatoria que excede de manera desproporcionada el propósito legítimo del Estado de regular las migraciones. En este contexto, se ve afectado el derecho a la libertad y a la seguridad personales, tal como lo establece el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, la autora señala que se está violando el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

La experiencia durante la pandemia de COVID-19 demostró que España puede funcionar sin los CIE. Ante la imposibilidad de efectuar expulsiones, el Ministerio del Interior optó por vaciar estos centros[389], evidenciando que su uso no es imprescindible. Es factible buscar alternativas a la situación actual, siendo el primer paso tan simple como fortalecer las opciones jurídicas existentes que merecen protagonismo, como la presentación periódica ante las autoridades, la residencia obligatoria en un lugar o la entrega del pasaporte, según lo previsto en el artículo 61 de la Ley Orgánica 4/2000.

[387] Defensor del Pueblo. (2020). *Op. cit*., p. 74.
[388] SOLANES CORELLA, A. (2016c). *Op. cit*., p. 71.
[389] Europapress. (2020). Interior vacía los CIE por miedo al coronavirus: en Madrid sólo quedan cinco internos. *El Mundo*, 2 de abril de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnIul.

3- La práctica de la acogida española

El sistema de acogida en España cuenta con un marco jurídico sólido y amplio, respaldado por la Unión Europea y la legislación internacional. En este contexto, es indiscutible que el tema tiene un papel destacado en los debates políticos del país, ya sea de manera positiva o negativa. La coordinación y gestión de la acogida de solicitantes de asilo está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Estado de Migraciones (SEM) del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Recientemente, como se ha mencionado anteriormente, el Real Decreto 220/2022 detalló el desarrollo del sistema de acogida en materia de protección internacional.

En principio, a los solicitantes de protección internacional se les conceden condiciones de acogida y se les deriva a un centro tan pronto como presentan su solicitud, no obstante, el sistema de acogida ha presentado importantes deficiencias en los últimos años, lo cual ha complicado en la práctica el acceso a los servicios de acogida (con tiempos de espera que pueden alcanzar hasta un mes), dando lugar en ciertos casos a situaciones de personas en situación de calle[390]. En la práctica, las cosas pueden desarrollarse de manera diferente, pues además de las dificultades naturales de implementación de las políticas públicas, hay el racismo estructural y la xenofobia. La situación de los centros españoles es heterogénea y varía según se trate de un análisis de un CAR, un CETI, un CREADE, de un centro gestionado por alguna entidad privada o aquellos *ad hoc*. Sobre este último ejemplo, ante el desbordamiento del sistema de asilo español, varios espacios son improvisados, como los albergues de emergencia en áreas urbanas, que se convierten en espacios para los solicitantes de PI.

Ahora bien, la Directiva 2013/33 de la UE, en su artículo 17, establece que los Estados miembros se comprometen a asegurar las condiciones materiales de acogida de los solicitantes cuando se presente una solicitud de protección internacional. Algunas normas relacionadas con la PI son de eficacia limitada y dependen del desarrollo de programas estatales (esencialmente los derechos económicos, sociales y culturales), pero eso no exime a los países de la garantía de su eficacia. Estas condiciones materiales para un nivel de vida adecuado deben garantizar "la subsistencia y la salud física y mental" del solicitante de protección internacional, y los Estados miembros se asegurarán de que se preserve este nivel

[390] European Council on Refugees and Exiles, Accem. (2021). *Asylum Information Database: Country Report: Spain*. p. 81.

de vida en las circunstancias particulares de las personas vulnerables, así como en el caso de aquellas que están bajo internamiento.

En cuanto a este tema, también existe una perspectiva crítica sobre la protección excesivamente estricta que los Estados brindan a los refugiados. Autoras como Long[391] señalan cómo la estructura de protección brindada a los refugiados puede ser, incluso, negativa para ellos. Bajo esta interpretación, la estructura protectora puede, de manera contraproducente y contraria a lo inicialmente deseado, impedir que los refugiados encuentren soluciones duraderas, las cuales dependen de asegurar un sustento económico y no solo de recibir asistencia humanitaria. Siempre debe haber espacio para la agencia de los involucrados, por lo que el modelo de protección social proveedor-beneficiario debe ser flexible, permitiendo que los propios refugiados puedan cubrir los vacíos en los servicios que no satisfacen completamente sus necesidades.

No consideramos que esta crítica pueda aplicarse, a *priori*, a la situación de la acogida en España, dado que el Sistema de Acogida de Protección internacional es un modelo bien desarrollado que contempla un itinerario de tres etapas. Se ha establecido una preparación integral para la independencia del refugiado, con la previsión de la fase última de autonomía, lo que permite a las personas llevar a cabo una transición fluida. El solicitante tiene derecho al trabajo después de seis meses de haber solicitado asilo, lo que lo prepara para una mayor integración en la sociedad. Además de las clases de idiomas que se ofrecen, existen cursos en diversas modalidades, actividades sociales y culturales que permiten a las personas, aparte de conocer la realidad local, participar y construir activamente en la sociedad de acogida.

El SAPI no es un sistema cerrado en el que los refugiados simplemente esperan que la situación en su país se normalice para poder regresar, permaneciendo aislados en el proceso. Ya sea de forma temporal o permanente, el sistema está diseñado para ofrecer una acogida que garantice condiciones mínimas de dignidad. Y cuando hablamos de condiciones mínimas, no nos referimos únicamente a la mera supervivencia, sino a una acogida digna. El Real Decreto 220/2022 lo explica de manera precisa, estableciendo una serie de principios generales de actuación del sistema.

[391] LONG, K. (2013). When refugees stopped being migrants: Movement, labour and humanitarian protection. *Migration Studies,* v. 1, nº 1. pp. 4-26.

3.1- Una mirada crítica a la recepción ofrecida

A partir de los años ochenta, el Sistema Nacional de Acogida de Protección Internacional ha sido desarrollado y consolidado, actualmente contando con centros de carácter estatal, pertenecientes al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que realizan una gestión tanto directa como indirecta, complementados por centros gestionados por organizaciones sin ánimo de lucro y financiados mediante subvenciones públicas.

Como se indica en el preámbulo del Real Decreto 220/2022, el SAPI se ha visto desbordado por el aumento exponencial de las solicitudes de protección internacional, lo que ha dado un gran protagonismo a las entidades que colaboran con el Estado[392]. El número de entidades involucradas en el sistema de acogida de protección internacional ha cambiado drásticamente en los últimos años: en 2014, sólo había tres organizaciones no gubernamentales, según Pasetti[393], una cifra que aumentó a 24 en 2024[394].

En 2019, se registraron 118.446 solicitudes de asilo, lo que representa una tasa de disponibilidad del 10,85% en los centros de acogida, que contaban con 12.853 plazas disponibles. Es decir, el 89,15% de los solicitantes no tenían la posibilidad de acceder a una estructura del SAPI, una cifra alarmante que explica por qué muchos de ellos pueden terminar en situación de indigencia, aunque se considera que algunos de los solicitantes de protección internacional no necesitarán la acogida ofrecida por el Estado por tener otras opciones. En 2020, la red estatal contaba apenas con 1.710 plazas: 416 en los cuatro CAR, 512 en el CETI de Ceuta y 782 en el CETI de Melilla[395], lo que evidencia que la mayor parte de las plazas de acogida quedaron a cargo de las entidades, destacando así su protagonismo en comparación con los centros públicos[396]. Considerando el colapso de la red de acogida en el sistema de asilo español, en 2020 un grupo de solicitantes de protección internacional, acompañado por la Red Solidaria de Acogida, recurrió al Defensor del Pueblo en Madrid debido a su situación de penuria por la falta de plazas de acogida[397]. Además, de conformidad

[392] La Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022, en su disposición final decimoséptima, introdujo una modificación en el artículo 31.1 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, con el objetivo de adaptar el sistema de atención y acogida de personas migrantes y solicitantes de protección internacional a los desafíos actuales, estableciendo además un nuevo modelo de colaboración con entidades.
[393] PASETTI, F. (2020). *Op. cit*., p. 32.
[394] Ministerio de Inclusión, Seguridad Social, y Migraciones. (2024, *online*). *Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal. Entidades colaboradoras*. Recuperado de: https://shre.ink/bmxb.
[395] European Council on Refugees and Exiles, Accem. (2021). *Op. cit*., p. 93.
[396] Aunque también sean centros públicos, aquí no mencionaremos los números del CREADE porque en este momento no estaban en funcionamiento en este momento.
[397] Solicitantes de asilo recurren al Defensor del Pueblo ante su situación de "indigencia" en Madrid. *Europapress*, 20 de enero de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnIr.

el Defensor del Pueblo[398], son recurrentes las quejas sobre el sistema de citas, lo que tiene consecuencias directas en el procedimiento de asilo, así como en el itinerario del SAPI.

Ante el desbordamiento del sistema de asilo español, varios espacios se convierten en lugares de acogida para los solicitantes de PI, como albergues de emergencia en áreas urbanas, por ejemplo. Cada centro improvisado que se establece es un microcosmo que opera de manera única reforzado por su carácter de temporalidad, no habiendo forma de asumir un sistema igualitario de garantías ni de obtener números de excelencia para todos los solicitantes de protección internacional en las condiciones actuales. Bajo este enfoque, algunos problemas fueron detectados por el Defensor del Pueblo[399] en Madrid en visitas realizadas a los siguientes espacios que no están específicamente destinados a la primera acogida de refugiados: Centro de Acogida de Familias Inmigrantes San Roque, Hostal Welcome Madrid y Albergue Municipal de Mejía Lequerica. En San Roque, las denuncias se referían a las malas condiciones de vivienda. En el Hostal Welcome se señaló la falta de escolarización de los menores que allí vivían, así como la falta de recursos y materiales suficientes, ya que se está utilizando un espacio de emergencia para instalaciones de larga duración. En el Albergue Municipal de Mejía Lequerica, similar al Hostal Welcome, la principal queja es el uso de una estructura de emergencia para una recepción más perdurable.

Dentro de los CAR, la situación es notablemente distinta, puesto que son espacios hechos especialmente para esa acogida, que siguen con toda la normativa impuesta. Además de legal, también se han adoptado una serie de compromisos de calidad para asegurar una acogida adecuada a las personas. En la Carta de Servicios para el periodo 2018-2021[400], se detallan estos compromisos:

I. Aplicar el protocolo de acogida al 100% de los usuarios recién llegados.
II. Cumplir con el 90% de las dietas terapéuticas prescritas en 24 horas.
III. Facilitar el apoyo para tramitar el empadronamiento.
IV. Ofrecer asistencia sanitaria y escolarización en 7 días al 80% de los casos.
V. Entregar por escrito documentación sobre los recursos de que dispone el centro en los cinco primeros días en el 80% de los casos e informar sobre los recursos didácticos de lengua española en el plazo de 20 días en el 80% de los casos.

[398] Defensor del Pueblo. (2021). *Op. cit*., p. 258.
[399] *Ibid*., pp. 291-294.
[400] Centros de acogida para refugiados (CAR). *Carta de servicios 2018-2021*. pp. 14-15.

Hay mecanismos de supervisión para los servicios que se ofrecen en los Centros de Acogida a Refugiados, cuyo propósito es entender los aspectos relevantes de su gestión, y se han desarrollado indicadores estatales para evaluar el grado de efectividad de los compromisos señalados. Asimismo, la Administración Pública está abierta a cualquier ciudadano, que puede presentar sus quejas y sugerencias sobre el funcionamiento de los servicios prestados.

Por su parte, las entidades privadas del SAPI también pueden tener sus propios indicadores de calidad, lineamientos y protocolos de recepción[401]. Es importante destacar que los centros privados del SAPI son supervisados por el Estado, lo que los obliga a seguir los estándares establecidos de manera estricta. También cuentan con personal calificado que actúa con compromiso ético y ofrecen diversos servicios como: cursos de formación, servicios de orientación, atención psicológica, enseñanza de idioma, actividades culturales, *inter alia*. Desde este enfoque, no es exagerado destacar la relevancia del trabajo realizado por las entidades dentro del sistema de acogida español, siendo inimaginable una gestión actual sin su participación.

Los CETIS, por su parte, aunque estén integrados en la red pública de centros, son espacios designados como temporales y de derivación posterior. En la práctica, su ocupación se extiende por más tiempo del estipulado, evidenciando una falta de coherencia entre el marco normativo y la realidad. La prolongación de esta estancia puede vulnerar directamente los derechos de los solicitantes de protección internacional, poniendo de manifiesto un problema estructural significativo: no se trata de un espacio adecuado para estancias prolongadas. Las condiciones de alojamiento en los CETIS son deficientes y no cumplen con los estándares de calidad exigidos para los solicitantes de asilo en la España peninsular, lo que agrava aún más la situación de aquellas personas que buscan protección.

Finalmente, los CREADE son espacios públicos que han ganado relevancia en los últimos años desde la guerra en Ucrania, y las personas alojadas allí son rápidamente derivadas a un servicio más adecuado dentro de la red de acogida en el territorio nacional, dependiendo de la duración del proceso de identificación y solicitud de protección temporal. Se ha demostrado que estos centros son eficaces, lo que evidencia una clara diferencia en el trato dispensado en comparación con solicitantes de protección de otras nacionalidades.

[401] Como ejemplo citamos el Protocolo para la Acogida de Personas solicitantes de Protección Internacional de la Red Acoge, publicado en 2019.

3.2- Análisis de algunos derechos básicos: información, acceso a tribunales, libre circulación, vivienda digna y asistencia médica

Los solicitantes de protección internacional y refugiados gozan de diversos derechos, pero en este apartado nos centraremos en los siguientes puntos: información, acceso a tribunales, libre circulación, vivienda digna y asistencia médica. Esta decisión fue tomada con base en el Estatuto del Refugiado y la relevancia que los temas abordados tienen en el contexto español.

Empecemos con el derecho a la información, en primer lugar. En 1946, la ONU reconoció la libertad de información como "la piedra angular de todas las demás libertades"[402], es decir, el acceso a la información tiene reflejo directo ante otros derechos corolarios, además de suponer una función de garantía en las democracias. No existe un apartado específico dedicado al derecho a la información en la Ley 12/2009, pero en varios momentos la norma asegura una versión del mismo (artículo 17.2 "recibir información en el momento de la solicitud"; artículo 18.1, b "asistencia jurídica gratuita e intérprete"; artículo 18.1, e "conocimiento del expediente"; artículo 36.1, b "acceso a la información sobre los derechos y obligaciones relacionados con el contenido de la protección internacional concedida", *inter alia*).

En este sentido, queda claro que el derecho a la información puede ser visto desde varias perspectivas y optamos por dividirlo en dos concepciones para el análisis, una de carácter formalista y otra más amplia. Dentro del concepto formalista, si tomamos estrictamente el derecho a la información, tal como lo garantiza la Ley 12/2009, su respeto por parte de la Administración Pública española es mucho más fácil, considerando que se trata del desarrollo burocrático obligatorio. Ahora bien, en una concepción amplia, el derecho a la información es algo que va más allá del cumplimiento de un encargo burocrático. Bajo esta dimensión, se requiere una comprensión real por parte del receptor/interesado, pues no hay solamente la intención de transmitir la información al solicitante tal como está, siendo fundamental para el solicitante tener la verdadera conciencia de lo que sucede en su trámite. Incluso, una atención complementaria en el caso de personas pertenecientes a colectivos vulnerables será necesaria, como niños no acompañados, personas con discapacidad o analfabetos, *inter alia*.

En el transcurso del trámite de protección internacional, varios actores deberán estar presentes hasta que se realice el análisis de la solicitud. De esta forma, pueden señalarse algunos obstáculos de carácter humano, como la falta de capacitación policial para abordar el

[402] Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. (1946). *Resolución 59* (I).

proceso sin una perspectiva de sospecha hacia los solicitantes. Esta falta constituye una deficiencia clave en el derecho a la información, considerando que las personas refugiadas necesitan sentirse empoderadas por este derecho, y no lo contrario. Otro punto de destaque es la falta de profesionalismo de los intérpretes, que no tienen la obligación de ser profesionales de carrera, lo cual puede impactar directamente en la calidad de la transmisión de la información que se está reportando.

En el proceso de integración de los refugiados, es común que ciudadanos españoles incurran en actos discriminatorios por desconocimiento, como negar acceso a servicios bancarios o dificultar la firma de contratos laborales debido a la falta de familiaridad con los documentos de identificación. Bajo esta perspectiva, es esencial que la información llegue a todas las capas de la sociedad, ya que de nada sirve que los refugiados conozcan sus derechos si la ciudadanía los desconoce y no los respeta. Por ello, es importante que las entidades públicas y privadas que trabajan con el colectivo refugiado actúen con rapidez en estos casos y garanticen que la información sobre los recursos disponibles llegue a quienes la necesiten. A la luz de esto, la intermediación de las ONGS para facilitar la realización de tareas sencillas se vuelve fundamental para lograr este puente con la sociedad, dado que el orden burocrático pone trabas por desconocer sus propias reglas. Desde la pandemia de COVID-19, las ONGS que brindan servicios de asistencia a personas migrantes y solicitantes de asilo han sido declaradas como "proveedores de servicios esenciales", y la difusión de información ha permanecido activa durante todo el período de alerta[403].

En cuanto al acceso a los tribunales por parte de los refugiados, la Convención de 1951, en su artículo 16, garantiza su libre acceso en igualdad de condiciones a los nacionales. Los solicitantes de asilo tienen derecho a recurrir las decisiones denegatorias que les correspondan (artículos 21.4 y 29 de la Ley 12/2009), así como se les posibilita acudir al Poder Judicial en cualquier otra circunstancia para salvaguardar sus derechos fundamentales (ya sean de carácter laboral, civil, penal, *etc.*). Si no se dispone de recursos económicos para contratar un abogado, existe el derecho a solicitar asistencia legal gratuita (artículo 18 de la Ley 12/2009), ya sea mediante el Colegio de Abogados o a través de una ONG. La opción de contar con defensores que no cobren honorarios es fundamental para garantizar un acceso efectivo al Poder Judicial, especialmente considerando la situación de las personas que necesitan protección internacional.

[403] European Council on Refugees and Exiles, Accem. (2021). *Op. cit*, p. 114.

En lo que concierne a la cuestión de los recursos interpuestos contra las decisiones en materia de protección internacional, es relevante destacar que existe una tendencia a ratificar la decisión inicial. En efecto, en 2020 se registraron 882 sentencias firmes contra resoluciones de protección internacional tramitadas entre 2014 y 2020, de este total 697 sentencias fueron rechazadas y 163 estimadas, lo que significa que las decisiones se mantuvieron en el 79,02% de los casos analizados[404]. Esos números, de ninguna manera, disminuyen la importancia de las vías recursales existentes. Aunque el solicitante de protección internacional no logre modificar su decisión a través del recurso, la existencia de esta posibilidad establece un mecanismo de supervisión de las decisiones emitidas en el ámbito administrativo, lo que constituye una mayor garantía para el refugiado.

El derecho a la libre circulación, consagrado en el artículo 26 del Estatuto del Refugiado, también está previsto en el artículo 36.1, h de la Ley 12/2009. En la norma española, esta libertad está relacionada con los "efectos de la concesión del asilo", porque en el artículo 18, que habla de los derechos y obligaciones de los solicitantes, no se hace mención expresa al derecho de libre fijación de residencia y de circulación por el territorio nacional. Sin embargo, el artículo 18 no es de carácter exhaustivo, puesto que es evidente que existen derechos, en particular los derechos fundamentales, que aunque no estén explícitamente mencionados en el precepto, no pueden ser negados a los solicitantes. Debe hacerse una interpretación sistemática que considere a los solicitantes de protección internacional como individuos que gozan de estos derechos, conforme a la efectividad de los derechos fundamentales, siendo esta la interpretación del Tribunal Supremo desde 2020[405].

Siguiendo con este tema, se puede recordar lo visto en el subapartado "2.1.2- Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes", donde se ha trabajado la conducta de las autoridades administrativas de no permitir la libre circulación de los solicitantes que se encontraban en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla hacia la España peninsular. Como se mencionó, en 2020, el Tribunal Supremo, tras una serie de resoluciones de tribunales superiores de justicia en años anteriores, determinó que los solicitantes de asilo en las ciudades autónomas tienen derecho a la libre circulación dentro del territorio español y que no es correcto retenerlos, ya que no existe ninguna disposición que justifique un trato discriminatorio.

---

[404] Ministro del Interior. Subdirección General de Protección Internacional. Oficina de Asilo y Refugio. (2021). *Informe de actividad 2020*. p. 14.

[405] Tribunal Supremo. (2020). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª. Sentencia de 29 de julio de 2020. Recurso nº 1953/2019.

El derecho a la vivienda adecuada, reconocido como un derecho humano en 1948 en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y considerado esencial para el ejercicio de la dignidad humana, está establecido en el artículo 21 del Estatuto de los Refugiados y en el artículo 36, f de la Ley 12/2009. Dada la situación socioeconómica precaria de muchos refugiados, es frecuente que se requiera la intervención estatal para asegurarles una vivienda digna. En el contexto español actual hay falta de espacios al alcance de todos dentro del SAPI, lo que lleva a consecuencias que pueden derivar en el sinhogarismo, la utilización de lugares improvisados para el alojamiento *etc.*

En una etapa posterior del itinerario del SAPI, en un momento de mayor autonomía, el beneficiario deberá abandonar las residencias ofrecidas por el gobierno y buscar un lugar propio. A partir de entonces, comienzan a desarrollarse una serie de nuevos problemas, entre los cuales se destacan la discriminación directa e indirecta, que surgen debido a la falta de interés de inquilinos y agentes inmobiliarios en alquilar a personas que pertenecen al colectivo de refugiados. Las dificultades para encontrar una casa parecen demostrarse por el acento, el nombre, el origen o por ver el color de la persona en cuestión. Estos problemas suelen solucionarse gracias a la red de contactos que se construye, sean las ONGS, los familiares y los amigos[406].

En última instancia, el derecho a la asistencia médica está estipulado en el artículo 23 del Estatuto y en el artículo 18 de la Ley 12/2009. Garantizada en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la salud es un derecho humano esencial para una vida de calidad y no solo implica la ausencia de enfermedad, sino también el bienestar físico, mental y social[407]. Con respecto a esto, es necesario garantizar al refugiado pleno acceso a la atención médica durante toda su estancia, especialmente considerando las condiciones del proceso migratorio que pueden afectar su bienestar físico y mental.

El índice MIPEX del año 2020 otorga 81 puntos, en una escala de 0 a 100, a las políticas de salud para inmigrantes en España, considerándose así un índice bastante alto[408]. Como puntos débiles, señalados por el propio MIPEX, se considera el orden burocrático español, que dificulta el ejercicio efectivo de los derechos. A este respecto, es posible mencionar prácticas

[406] Accem. (2019). *Op. cit*., p. 74.
[407] Constitución de la Organización Mundial de la Salud, firmada en Nueva York el 22 de julio de 1946.
[408] El Índice de Políticas de Integración de Migrantes (MIPEX) es un proyecto que observa y mide las políticas de integración de los países participantes. Identifica las relaciones entre las políticas de integración, sus resultados y la opinión pública, con base en estudios científicos internacionales. Para más información: https://shre.ink/bnP2.

discriminatorias habituales por desconocimiento del documento de acreditación o sobre el derecho de acceso al sistema sanitario. Otro aspecto importante es que en el país no existen estructuras médicas especializadas para víctimas de graves violaciones y abusos, a pesar de se destacar la existencia de organizaciones con vacantes específicas para solicitantes de asilo con necesidades de cuidado en salud mental[409]. En términos generales, las políticas de salud para inmigrantes en España se encuentran bastante avanzadas, como lo indica el índice MIPEX. No obstante, dichos avances conviven con desafíos persistentes que continúan afectando a la implementación efectiva de los derechos, lo que refuerza la necesidad constante de fortalecer los mecanismos institucionales y de seguir desarrollando políticas públicas que garanticen una atención inclusiva.

3.3- El tratamiento de determinados grupos vulnerables

La llegada de los refugiados vulnerables plantea desafíos importantes para el sistema de recepción nacional. Los refugiados son personas que demuestran una vulnerabilidad intrínseca, ahora bien, es posible que se crucen otras vulnerabilidades, en atención a la teoría de la interseccionalidad de Crenshaw[410]. En España, se consideran personas en situación de vulnerabilidad, a tenor del artículo 46 de la Ley 12/2009, los solicitantes y beneficiarios de PI que sean:

I. Menores y menores no acompañados.
II. Personas con discapacidad.
III. Personas de edad avanzada.
IV. Mujeres embarazadas.
V. Familias monoparentales con menores de edad.
VI. Personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos.

Aunque exista un listado que establezca las personas en situación de vulnerabilidad, las circunstancias personales son dinámicas, no son fijas. Las vulnerabilidades pueden surgir de condiciones derivadas del país de origen, así como pueden aparecer durante el desplazamiento o al llegar a un nuevo país. Desde esa perspectiva, se destaca que la Directiva 33 de la UE (Acogida) establece una lista de personas vulnerables más amplia que la

[409] European Council on Refugees and Exiles, Accem. (2021). *Op. cit.,* p. 106.
[410] CRENSHAW, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Anti Discrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, v. 1989. pp. 139-167.

española, incluyendo también, en su artículo 21, a las personas con enfermedades graves y trastornos mentales. Además, los factores que causan vulnerabilidad pueden ser internos o externos; en ocasiones son invisibles, pero otras veces son evidentes, como en el caso de las mujeres embarazadas o las personas mayores. En el caso de vulnerabilidades internas, es más difícil su detección, pues a menudo no se comparten abiertamente algunas experiencias personales, dados los traumas psicológicos.

Esta condición de vulnerabilidad debe ser identificada en un plazo razonable desde la presentación de la solicitud de PI, conforme al artículo 22 de la Directiva 33. Si no es identificada, tal cualidad no existirá para todos los efectos y no se le asignará un trato diferenciado al solicitante vulnerable. Pese al reconocimiento de la delicadeza del tema, la normativa española no propone un mecanismo específico para la identificación precoz de la situación de vulnerabilidad. A nivel internacional, hay iniciativas que merecen mención.

En 2016, la ONU, en conjunto con la Coalición Internacional contra la Detención (IDC) creó una herramienta que ayuda a los trabajadores de primera línea y a los tomadores de decisiones a identificar y abordar la vulnerabilidad en el contexto de los procedimientos y sistemas de asilo y migración. El mecanismo es de naturaleza genérica y puede adaptarse a circunstancias locales específicas, así como tiene el propósito de revisar las prácticas nacionales existentes. La herramienta de colaboración entre la ONU y el IDC busca fomentar la intervención temprana, la atención eficaz a las personas necesitadas y la asociación con los servicios comunitarios[411]. Cuando se abordan correctamente la vulnerabilidad y el riesgo de daño, las personas cooperan mejor con los sistemas de asilo y migración, mientras que no hacerlo conlleva impactos tanto en los afectados como en el sistema nacional desde el punto de vista económico.

En el escenario español, la situación de los CETIS pone de manifiesto la fragilidad del sistema público, ya que, como espacios de primera acogida, estos centros deberían funcionar con un mecanismo de identificación temprana de vulnerabilidades. Actualmente, el gran flujo de personas que se recibe en el territorio y el trabajo de identificación de grupos vulnerables siguen siendo, en su mayoría, delegados a entidades privadas y al ACNUR. Sin embargo, debido a recursos lamentablemente limitados, el frecuente hacinamiento en los centros y la breve estadía de las personas impiden que este proceso se realice de manera efectiva, lo que

[411] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Coalición Internacional contra Detención. (2016). *Herramienta para identificar vulnerabilidad. Identificar y abordar la vulnerabilidad: una herramienta para los sistemas de asilo y migración*. pp. 4-7.

ha generado una crítica constante sobre la ausencia de un protocolo específico para la protección de personas con necesidades especiales[412].

En una situación similar, están los solicitantes de asilo ingresados en centros de internamiento o detenidos en puestos fronterizos. Esta condición fue señalada con preocupación por el Defensor del Pueblo[413], por no dar lugar a una intervención o actuación especial para colectivos vulnerables. De forma similar, lo que pasa en las Islas Canarias también es objeto de preocupación del órgano[414], pues dentro de las instalaciones isleñas se encuentran personas de perfiles completamente diferentes.

La legislación española prevé un procedimiento de urgencia en los casos en que existan necesidades particulares, en especial en el caso de menores no acompañados, tal como se establece en el artículo 25, b de la Ley 12/2009. La demora en la resolución puede agravar el estado de salud (físico, mental y social) del solicitante de protección internacional vulnerable, por lo que es de interés general completar el procedimiento con la mayor celeridad posible, sin embargo, aunque la rapidez en el proceso sea fundamental, también debe garantizarse la oportunidad de un cuidado prolongado, en caso de ser necesario. Durante el proceso de acogida, los perfiles más vulnerables reciben atención diferenciada, y el itinerario del SAPI puede superar los dieciocho meses para esta población, siempre que lo autorice la administración competente, conforme indica el artículo 11.7 del Real Decreto 220/22.

Habiendo expuesto el panorama, se procede al análisis de algunos subgrupos de personas vulnerables. La lista es extensa, pero hemos optado por analizar cuatro categorías específicas: menores, mujeres, víctimas de trata y personas LGBTQI+, inspiradas en la clasificación utilizada por el Defensor del Pueblo en 2016 en su estudio sobre el asilo en España[415]. Con este propósito, se plantea el objetivo de profundizar en la comprensión de las barreras con las que se encuentran estos cuatro grupos en el contexto del asilo, teniendo en cuenta tanto el marco legal como su aplicación en la práctica.

---

[412] European Council on Refugees and Exiles, Accem. (2021). *Op. cit.,* pp. 63-64.
[413] Defensor del Pueblo. (2016). *Op. cit*., p. 72.
[414] Defensor del Pueblo. (2021b). *La migración en Canarias*. p. 50.
[415] Defensor del Pueblo. (2016). *Op. cit.*, pp. 72-83.
En el estudio del Defensor del Pueblo, la categoría "mujeres" no estaba presente, la agregamos para fines de investigación. Las mujeres no se mencionan como grupo vulnerable expresamente en el artículo 46 de la Ley 12/2009. El término utilizado es "mujer embarazada", lo que condiciona la situación de vulnerabilidad a la presencia del atributo "embarazo". Sin embargo, se sabe que las mujeres, en su diversidad, forman parte de un grupo que sufre opresiones diversas. Cuestiones como la violencia de género, el acoso sexual y el protagonismo entre las víctimas de trata son puntos que se tuvieron en cuenta para considerar el análisis de esta clase de refugiados junto con otros grupos de personas en situación de vulnerabilidad.

3.3.1- Menores

Los menores, y especialmente aquellos que no estén acompañados, necesitan una protección específica y adecuada en el contexto de la migración internacional. Además de la vulnerabilidad intrínseca de ser menor, los solicitantes de protección internacional pueden haber sido testigos o víctimas de actos de violencia en su Estado de origen, durante el viaje o incluso dentro del país de acogida. Por lo tanto, los Estados Partes deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los niños que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado (o que ya tienen esta condición declarada) reciban la protección y la asistencia humanitaria apropiadas para ellos[416].

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 establece que los niños tienen el derecho a ser escuchados y a participar en las decisiones que les afectan, las cuales deben tener siempre en cuenta su interés superior. Esta garantía atraviesa instrumentos jurídicos internacionales, europeos y españoles (Convención de las Naciones Unidas de 1989 sobre los Derechos del Niño, artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, artículo 23.1 de la Directiva de Acogida, preámbulo de la Ley 12/2009, artículo 35 de la Ley Orgánica/200, *inter alia*).

La orientación para asegurar el interés superior, especialmente de los menores no acompañados, es realizar un proceso de seguimiento continuo e integral, que se inicia en la etapa de llegada y se prolonga durante todo el período de acogida[417]. Además, una de las formas de facilitar el ejercicio de los derechos de los menores es otorgándoles agencia. No obstante, es importante destacar que la ley española no permite que los menores actúen por sí mismos en el procedimiento administrativo de asilo. Al no permitir que el menor sea sujeto activo en su proceso de PI, condicionando su solicitud a un tutor legal, la legislación española de asilo contradice la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que en su artículo 18 otorga al menor la capacidad procesal para actuar en el proceso contencioso-administrativo sin necesidad de asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela.

No existen recursos especializados para niños no acompañados en el interior del SAPI, ellos se alojan en centros generales para niños no acompañados o desamparados. La Ley 12/2009,

[416] Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.
[417] European Asylum Support Office. (2018). *Orientación sobre las condiciones de cuidado de los niños no acompañados: estándares operativos e indicadores*. pp. 7-10.

en su artículo 48, establece que los menores no acompañados serán derivados a los servicios competentes y se comunicará el hecho al Ministerio Fiscal. En 2018, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU (CRC/C/ESP/CO/5-6)[418] manifestó serias preocupaciones sobre el cuidado de los niños en España, señalando el alto número de menores, la falta de recursos, los casos de abuso y el limitado apoyo en la transición de la niñez a la adultez. En Canarias, la situación es especialmente preocupante debido al alto número de personas que llegan diariamente a las costas de manera irregular. En 2020, el 15% de estas llegadas correspondía a menores no acompañados. De acuerdo con un informe realizado por el Defensor del Pueblo[419] publicado en 2021, de los 3 centros canarios que albergan a menores, solo 2 cumplían los requisitos mínimos para su correcto funcionamiento (Gran Canaria y La Palma), mientras que el ubicado en Lanzarote se encontraba en una situación de deterioro.

Un punto importante es la identificación de los menores entre tantos inmigrantes recién llegados. Es habitual que las personas entren en el territorio español sin documentación alguna, por lo tanto, ni siempre es posible afirmar la minoría de alguien en un primer contacto. Si se presenta documentación, también puede haber sospecha sobre la autenticidad del documento. Ante esto, surge la cuestión de cómo se lleva a cabo la verificación de la edad y si se están respetando los derechos de los menores durante este proceso. En este sentido, el proceso de determinación de la edad estaba contemplado en el Real Decreto 557/2011, en el artículo 190, estando ahora regulado en el artículo 166 en Real Decreto 1155/2024. El contenido continúa siendo el mismo; bajo la actuación del Ministerio Fiscal, las instituciones sanitarias pertinentes realizarán las pruebas necesarias con carácter prioritario y urgente para la determinación de la edad del extranjero, cuya minoría de edad no pueda ser establecida con certeza.

En junio de 2021, España aprobó la Ley Orgánica 8/2021, de protección de la infancia y la adolescencia contra la violencia, que dicta en su artículo 12.4 las condiciones mínimas del proceso de determinación de la edad. El artículo declara que los desnudos integrales están prohibidos y no podrán ser realizados, así como exploraciones genitales u otras pruebas médicas especialmente invasivas. La ley también señala que el proceso de determinación de la edad se sujetará al principio de celeridad, requerirá el consentimiento informado previo de la persona afectada y no podrá aplicarse indiscriminadamente. Antes de la legislación, el

[418] Organización de las Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. (2018). *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España. CRC/C/ESP/CO/5-6*.
[419] Defensor del Pueblo. (2021). *Op. cit.,* p. 50.

Comité de Derechos del Niño de la ONU había condenado a España en el caso "Arcange" (CRC/C/86/D/76/2019), por haber permitido desnudar y examinar las partes íntimas de una niña migrante víctima de violencia sexual[420].

Ha de mencionarse que la dificultad para determinar la edad impacta otras áreas, como el acceso a derechos sociales, incluyendo la educación. En 2021, fue documentado que, presuntos menores no acompañados a la espera de los trámites de determinación de edad, se quedaron sin acceso a la educación en las Las Canarias[421]. Por ende, resulta claro que la falta de celeridad en este procedimiento afecta el ejercicio de un derecho, en virtud de que el proceso de asilo debe entenderse como una cadena.

3.3.2- Mujeres

Las mujeres representaron cerca del 47% de las solicitudes de protección internacional en España en 2020, lo que constituye casi la mitad del total de solicitantes[422]. En consecuencia, es indispensable analizar las principales barreras que se presentan a este colectivo en el proceso de acogida. A partir de una perspectiva de género e interseccionalidad, es posible afirmar que las mujeres inmigrantes enfrentan dificultades diferentes a los hombres. Las adversidades que conciernen a su género empiezan mucho antes de llegar al país de destino, pues los desafíos comienzan aún mismo en el país de orígen o durante el trayecto.

A este propósito, se lucha de manera persistente para eliminar el enfoque androcéntrico del asilo y promover una mayor feminización, por cuanto esta institución jurídica, en su origen, buscaba proteger la vida pública dominada por hombres y nunca consideró la violencia contra las mujeres como un asunto político. La idea que prevalecía era que el hombre, un ser político, era un ser sin género, el modelo de refugiado por excelencia que se imaginaba en abstracto. La mujer, relegada a la esfera privada-doméstica, no encuentra lugar ni en el ámbito público ni en el privado de los hombres. Mientras que la vida masculina se desarrolla entre estos dos espacios[423].

---

[420] Organización de las Naciones Unidas. (2021). *Dictamen aprobado por el Comité en relación con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicación en relación con la comunicación núm. 76/2019*. Recuperado de: https://shre.ink/bnro.

[421] VARGAS, N, G. JUSTO, A. (2021). Más de 1.000 migrantes permanecen en el limbo y sin escolarizar esperando los huesos para determinar si son mayores de edad. *El Diario*, 25 enero de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnrM.

[422] Ministerio del Interior. Oficina de Asilo y Refugio. (2021). *Op. cit*., p. 19.

[423] JUAN MIGUEL, C. (2014). *Op. cit*., p. 42.

En España, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, por primera vez, determinó la extensión del concepto de refugiado a aquellos que son perseguidos o sufren fundados temores de serlo, en razón de su género, sumándose a la experiencia de feminización del asilo y de los actos persecutorios[424]. Pese a esta innovación legislativa, hay muchas dificultades que persisten. En efecto, tal como destacado por Accem[425], la variable género está presente de manera explícita en la norma, pero parece funcionar como un elemento adicional al texto. La Ley de Asilo 12/2009 hereda la dicotomía del pensamiento occidental entre lo público y lo privado, y la dificultad para valorar los casos por motivos de género proviene del hecho de que las cuestiones relacionadas con la sexualidad y la familia han estado tradicionalmente asociadas al ámbito doméstico y privado.

Más recientemente, el Real Decreto 220/2022 dió un salto en la promoción de los derechos de las mujeres a través de la adopción del enfoque de género y de interseccionalidad como uno de los principios generales de actuación del sistema de acogida. Así mismo, la norma trae varias innovaciones en relación a las mujeres:

I. El artículo 29 determina que los centros deberán contar con protocolos de prevención del acoso y los actos de violencia de género, incluida la violencia y el acoso sexuales. Cada recurso de acogida deberá tener un punto de referencia para tratar la prevención, detección y coordinación de actuaciones en casos de violencia contra las mujeres.
II. El artículo 30 establece que el personal que trabaja en los recursos de acogida deberá tener formación específica en materia de igualdad de oportunidades y violencia contra las mujeres.
III. El artículo 11 permite la derivación a plazas a otros recursos o centros no incluidos en el sistema de acogida en caso de personas en situación de vulnerabilidad, lo que incluye las personas víctimas de trata de seres humanos (muchas de esas, mujeres) o de cualquier manifestación de violencia contra las mujeres.

Estos artículos son importantes porque aportan varios beneficios clave. En primer lugar, protocolos de prevención del acoso y los actos de violencia de género permiten una

[424] MERINO SANCHO, V. (2016). El Sistema Común de Asilo ante las demandas de asilo por razones de género. Documentación Social, *Revistas de estudios sociales y de sociología aplicada*, nº 180. p. 189.
[425] Accem. (2018). *La situación de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas LGBTI*. p 88.

intervención rápida y efectiva en situaciones de riesgo. Además, contar con personal debidamente capacitado en los recursos es fundamental para evitar la revictimización y crear un entorno seguro y de apoyo. Por fín, al ampliar las opciones de derivación, se garantiza que cada persona reciba la atención adecuada según sus circunstancias específicas, lo cual contribuye a su protección y recuperación.

A pesar de los avances alcanzados en la legislación, las mujeres todavía enfrentan importantes desafíos para lograr una integración plena en la sociedad española, especialmente en aspectos como el acceso al mercado laboral. En este contexto, las mujeres trans son las que enfrentan mayores dificultades en el proceso de búsqueda de empleo. Entre los principales obstáculos que enfrentan se encuentran: la imposibilidad de cambiar su nombre en los documentos oficiales, la exposición a la prostitución y las barreras para acceder a trabajos de atención al público debido a la discriminación[426].

García[427] afirma en su investigación que existe un fuerte estigma de prostitución asociado a las mujeres africanas, mientras que el mercado laboral resulta igualmente desafiante para las mujeres latinoamericanas, quienes suelen quedar relegadas a trabajos domésticos debido a las dificultades administrativas para la homologación de sus títulos, lo cual les impide acceder a empleos acordes con su formación. El autor también señala que la situación precaria en la que se encuentran muchas mujeres solicitantes de asilo las expone a caer en redes de trata y explotación sexual tras la denegación de su solicitud. Tras haber pasado por el sistema de acogida, muchas personas caen en un ciclo de explotación, siendo víctimas de abusos en diversas etapas: desde su origen, durante el tránsito, hasta su destino, a manos de diversas organizaciones criminales.

3.3.3- Víctimas de trata

Las víctimas de trata suelen ser mujeres y niñas, por lo cual es importante analizar este punto teniendo en cuenta todo lo que fue anteriormente abordado en relación al género y a la minoridad. Según la ONU, en 2018, de cada 10 víctimas detectadas en todo el mundo, unas cinco eran mujeres adultas y dos niñas. Alrededor de un tercio del total de víctimas

[426] GÜELL TORRENT, B. G. (2020). Procesos de asilo e integración de refugiados LGBTQI en España. En: PASETTI, F. (Coord.), *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacion*al, *Informe Nacional para España, NIEM 2020.* Barcelona Center for International Affairs. p. 61.

[427] JIMÉNEZ GARCÍA, J. R. (2022). De la integración a la exclusión: experiencias y trayectorias de las personas que salen del sistema de acogida tras la denegación de su demanda de asilo. En: PASETTI, F., JIMÉNEZ GARCÍA, J. R & GÜELL TORRENT, B. (Coord.), *Informe nacional para España, NIEM 2022, sobre el sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional*. Barcelona, Barcelona Center for International Affairs. pp. 64-65.

detectadas eran menores de edad, tanto niñas (19%) como niños (15%), mientras que el 20% eran hombres adultos[428]. El delito de la trata es de naturaleza compleja, dado que existen subespecies: trata con fines de explotación sexual, laboral, matrimonio forzado, para comisión de hechos delictivos, *etc*. Aunque exista una diversidad en el crimen de la trata, la explotación sexual es una de las modalidades más extendidas, abarcando el 50% de los casos[429].

Una cuestión crítica en esta temática es la frecuente culpabilización de la persona afectada, siendo fundamental sancionar al verdadero culpable y proteger a la víctima sin juzgar su situación administrativa, evitando así que sea doblemente castigada. A este propósito, es necesario una actuación activa por parte de los agentes estatales en la búsqueda e identificación de las víctimas porque requiere tiempo para que uno pueda desarrollar la autoconciencia de su situación, tal como se ha señalado acertadamente por Olmeda[430]. No es por otra razón que la Directiva 2004/81/CE y la Ley Orgánica 4/2000 tienen el derecho a un período de reflexión de las víctimas de trata previstos en sus textos. En la legislación nacional, se estableció la posibilidad de concesión de un periodo de, al menos, noventa días de restablecimiento y reflexión, así como la expedición de una autorización de estancia durante este tiempo (artículo 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000).

Se pueden citar algunas iniciativas estatales para agilizar el proceso de identificación, como la creación del mecanismo de derivación específico para potenciales víctimas de trata de seres humanos en el Aeropuerto de Barajas. El Defensor del Pueblo, no obstante, en su informe correspondiente al año 2019[431], señaló que no se había activado el procedimiento previsto para la identificación y protección de las presuntas víctimas de trata durante dicho período, lo que evidencia que, en la práctica, la aplicación de estas medidas tiende a ser considerablemente más compleja y delicada.

Con respecto a esto, el Real Decreto 220/2022 tiene entre sus principios rectores la prevención, detección, actuación y derivación ante posibles casos de trata de seres humanos (artículo 26, c). Para concretar este principio rector, el artículo 11 determina la posibilidad de derivación a plazas para personas víctimas de trata a centros no incluidos en el SAPI. Esa derivación es siempre bajo el previo consentimiento de la persona destinataria y tiene como

[428] Organización de las Naciones Unidas. UNODC. (2020). *Global Report on Trafficking in Person*s. p. 9.
[429] *Ibid.*, p. 11.
[430] SANTOS OLMEDA, B. (2019). Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional, *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019*. p. 154.
[431] Defensor del Pueblo. (2020c). *Informe Anual 2019. Volumen I – Informe de Gestión*. p. 218.

finalidad garantizar la efectiva atención y protección de sus necesidades especiales. Así mismo en la actualidad existen centros de acogida específicos para víctimas de trata y son gestionados por entidades como Adoratrices (Proyecto Esperanza), asociación APRAMP y Diaconía[432].

Es importante destacar que los derechos relacionados a la trata se encuentran sometidos a reserva de ley y, a través de la aprobación de una ley integral, será posible garantizarlos de una manera más eficiente. En este sentido, España avanza en la elaboración de una norma específica para combatir la trata, con el propósito de dotar al ordenamiento jurídico español de una legislación integral que incorpore una perspectiva de género. En abril de 2021, el Gobierno realizó una consulta pública para obtener la opinión de las personas y organizaciones interesadas en la redacción de esta futura normativa[433]. A continuación, en 2024, el Consejo de Ministros aprobó el Anteproyecto de Ley Orgánica Integral contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos[434]. En la memoria del análisis de impacto normativo se resalta la importancia de regular la trata desde una perspectiva integral, multidisciplinaria y pluri-institucional.

3.3.4- LGBTQI+

Todos los días alguien tiene que huir de su país debido a una persecución fundada en su identidad de género u orientación sexual. El colectivo LGBTQI+ no está incluido en la lista de colectivos vulnerables según la Ley 12/2009 o la Directiva 2013/33 de la UE, pero es un grupo que requiere especial atención, motivo por el cual ha sido seleccionado para su análisis en este trabajo.

España es reconocida como uno de los países más tolerantes de Europa por su marco legal y posición abierta respecto a este colectivo[435]. En efecto, según una investigación de Accem[436], la comunidad LGBTQI+ en España no percibe la discriminación como una amenaza, aunque les preocupa y les afecta. A pesar de tales avances, los episodios de marginación y agresiones siguen presentes en la sociedad española. Un caso de discriminación que llamó la atención fue denunciado por la organización Kif Kif, en que un refugiado sufrió una agresión

[432] European Council on Refugees and Exiles, Accem. (2021). *Op. cit*., p. 107.
[433] Ministerio de Igualdad. (2021, *online*). *Consulta pública previa a la elaboración de un proyecto normativo consistente en una ley integral contra la trata*. Recuperado de: https://shre.ink/bnrn.
[434] Ministerio de Igualdad. (2024, *online*). *Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos*. Recuperado de: https://shre.ink/bnPD.
[435] Arco Iris Europa. (2021, *online*). *Mapa Arcoiris de Europa*. Recuperado de: https://shre.ink/bn0V.
[436] Accem. (2019). *Op. cit*., p. 91.

homófoba en las inmediaciones del Centro Temporal de Acogida para solicitantes de asilo "Las Caracolas", que está situado en Vallecas[437].

Un inconveniente estatal enfrentado por las personas LGBTQI+ importante a ser destacado es que el propio sistema tiende a verlas de manera homogénea. En el momento de tomar una decisión sobre la solicitud, la opinión de quien hace el análisis de la PI puede estar sesgada o limitada. Para el Defensor del Pueblo[438], la OAR debería impulsar la creación de un grupo de especialistas, como se ha hecho en otros países, para atender adecuadamente este tipo de demanda. En general, existe una invisibilización de algunas diversidades más allá de la de los hombres gais cisgéneros, y los COI tampoco suelen reflejar otras realidades. A este respecto, se argumenta que es notable una hegemonía dentro del estudio del colectivo LGTBI, lo que dificulta aún más la preparación de casos que se alejan del contexto homosexual por vacío de conocimientos[439].

Dentro del proceso de integración a la sociedad, por ejemplo, el acceso al trabajo puede volverse especialmente difícil para las personas transgénero. Esto las hace más susceptibles de someterse al trabajo sexual y las margina de la sociedad. Otro obstáculo destacado que enfrenta este grupo es el difícil acceso a la vivienda durante el itinerario del SAPI. En un momento inicial, lo ideal es que la acogida de las personas LGBTIQI+ se dé en los centros urbanos, donde se tenga acceso a redes de apoyo con información y atención específica a este colectivo. Durante la fase de autonomía, que es un momento de transición donde hay mayor independencia, se presentan nuevos desafíos. Debido a episodios de prejuicios y trabas puestas por propietarios e inmobiliarias, encontrar un lugar para vivir puede ser un proceso turbulento. Para mejorar ese escenario que se presenta, algunas entidades sociales, como Kifkif y ACATHI, tienen habitaciones específicas para refugiados LGBTQI+ dentro de sus centros[440]. En 2020, se inauguró el primer centro de acogida estatal específico para este grupo bajo gestión de las entidades Red Acoge y Kifkif[441].

Además de la vivienda, también es una buena práctica de acogida la creación de espacios comunes terapéuticos y sociales en los que los refugiados puedan compartir las experiencias vividas y dedicarse a sus desarrollos personales. Organizaciones como La Merced, Kifkif,

[437] Denunciada una agresión homófoba con arma a un refugiado LGTBI en Vallecas. *MadriDiari*o, 28 de diciembre de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bn8E.
[438] Defensor del Pueblo. (2016). *Op. cit.,* p. 82.
[439] Accem. (2019). *Op. cit*., p. 26.
[440] TORRENT, B. G. (2020). *Op. cit*., pp. 61-62.
[441] NORIEGA, D. (2020). Abre el primer centro de acogida estatal para refugiados LGTBI: "Es un espacio entre iguales". *El Diario*, 29 de noviembre de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bn8Y.

ACATHI, Programa LGTBI de la Comunidad de Madrid, LAMBDA, *inter alia,* forman parte de esta red de apoyo que tienen iniciativas en este sentido[442]. El apoyo socio-psicológico de este colectivo es clave, en la medida en que es importante, entre muchas otras cosas, paliar las consecuencias de los traumas sufridos, trabajando en la cura de cualquier homofobia interiorizada desde una perspectiva no patologizante.

[442] Accem. (2019). *Op. cit*., p. 89.

CAPÍTULO IV

PRÁTICAS DE RECEPÇÃO E OS CENTROS NO BRASIL

1- Panorama das Políticas de Acolhimento no Brasil

Não há um cenário uniforme dentro do contexto brasileiro de recepção, na medida em que o acolhimento pode variar entre cada ente federativo envolvido. Por conseguinte, a pessoa refugiada enfrentará uma realidade totalmente diferente a depender do seu destino, na medida em que não há uma rede que centralize o acolhimento à nível nacional.

Ainda está a ser desenvolvido um modelo nacional brasileiro de política migratória através da criação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA)[443], conforme já abordamos no capítulo II desta investigação. Antes disso, algum trabalho já havia sido realizado nessa área, a Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante, por exemplo, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) em 18 de agosto de 2010, após um extenso processo de consulta pública. Sem embargo, essa política possui uma limitação latente, que é a vinculação do imigrante ao trabalho que realiza. Quem imigra precisa ser enxergado para além da lógica do trabalho e da sua utilidade para a economia, pois é um sujeito de direitos por si só. As ações mais recentes do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, empossado em janeiro de 2023, criam expectativas de mudanças significativas na legislação e nas políticas migratórias nos próximos anos, para além da PNMRA. É possível mencionar dois movimentos importantes nos últimos anos:

I. A participação do Brasil, em junho de 2023, no Encontro de Políticas de Acolhida em Estrasburgo, na França, que debateu sobre o papel das cidades na recepção e acolhimento de migrantes e refugiados[444].
II. A assinatura, pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, da Portaria Senajus/MJSP nº 84, de 26 de outubro de 2023 para estabelecimento da Rede Nacional de Cidades Acolhedoras, em novembro de 2023[445].

Para além da esfera da União, destacamos iniciativas de modelos de políticas nos dois maiores municípios do Brasil. A cidade de São Paulo possui a Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) e o Conselho Municipal de Imigrantes (CMI), criados pela Lei

[443] A Portaria MJSP nº 290, de 23 de janeiro de 2023, criou um Grupo de Trabalho com o objetivo de regulamentar o artigo 120 da Lei 13.445/17, que trata da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. No momento da escrita desse trabalho, se encontra em desenvolvimento.

[444] Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2023h, *online*). *MJSP participa de evento de políticas de acolhida que acontece na Europa Ministério está representado pela Senajus. Política Migratória é um dos temas debatidos*. Recuperado de: https://shre.ink/bnLT.

[445] Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2023i, *online*). *MJSP assina portaria de criação da Rede Nacional de Cidades Acolhedoras. Cidades podem assinar termo de adesão para integrar Rede Nacional de Cidades Acolhedoras.* Recuperado de: https://shre.ink/bnLd.

nº 16.478/2016 e regulamentados pelo Decreto Municipal nº 54.533/2016. De encontro ao cenário paulista, em dezembro de 2022, o município do Rio de Janeiro também estabeleceu princípios e diretrizes para a Política Municipal de Proteção dos Direitos da População Migrante e Refugiada, através da Lei nº 7.730/2022. Ademais, outros exemplos de políticas em desenvolvimento por entes federativos incluem:

I. No Distrito Federal, o projeto da Política para Imigrantes foi aprovado em novembro de 2023.
II. Em Curitiba, a Política Municipal para a População Imigrante está sendo discutida em novembro de 2023, após ter sido reapresentada.
III. Em Recife, a Lei Municipal nº 18.798, de 20 de maio de 2021, instituiu as bases para a elaboração de uma Política Municipal de Promoção dos Direitos dos Migrantes e Refugiados[446].

De outra forma, também se estabeleceram pelo país Comitês municipais e estaduais que abordam a temática migratória. Essas instâncias colegiadas, constituídas por representantes de instituições públicas e de interesse público, terão uma série de competências de natureza consultiva, de pactuação e de fiscalização. Poderão ser responsáveis pela elaboração, implementação e monitoramento de planos; promoções de ações; orientações de agentes públicos; apoio de debates sobre o tema, *inter alia*. Para ilustrar, é possível citar a criação do Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas no estado do Rio Grande do Sul, em 2012, assim como o Comitê de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes no estado do Rio Grande do Norte, em 2023[447].

Aos dias de hoje, o acolhimento brasileiro ainda não possui um referencial nacional, mas segue os padrões do ACNUR, da OIM e de ONGS internacionais com vasta experiência na área. Nesse contexto, o Brasil se diferencia da Espanha, que está vinculada ao Sistema

[446] I - GARCIA, P. M. (2023). Política para a População Migrante é reapresentada na Câmara de Curitiba. Projeto de lei foi arquivado automaticamente, após prazo regimental para apresentação de alterações solicitada pela CCJ ter expirado. Câmara Municipal de Curitiba, 15 de novembro de 2023. II - ALVES, L. C. (2023). Projeto aprovado na Comissão de Direitos Humanos cria política para imigrantes. *Câmara Legislativa do Distrito Federal*, 8 de novembro de 2023; III - Lei Municipal nº 18.798, de 20 de maio de 2021. Institui as bases para a elaboração da "Política Municipal de Promoção dos Direitos dos Migrantes e Refugiados" no município do Recife.

[447] Os dois Comitês tiveram os seguintes contextos: I - Criado em 2012, o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas do Estado do Rio Grande do Sul (COMIRAT/RS) foi estabelecido pelo Decreto nº 49.729 em 22 de outubro de 2012 e posteriormente modificado pelo Decreto 55.634 em 9 de dezembro de 2020. II - Aprovada em 11 de janeiro de 2023, a Lei Complementar nº 729 estabelece o Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (CERAM/RN).

Europeu Comum de Asilo (SECA), o qual busca uniformizar o tratamento dos solicitantes de asilo em toda União Europeia. Ademais, o país europeu também conta com o *Sistema de Acogida de Protección Internacional* (SAPI).

No cenário latino-americano, não houve um desenvolvimento tão significativo da questão, embora existam diversas normas regionais, vinculantes e não vinculantes, que contribuem para complementar o regime universal de proteção aos refugiados. Esse apontamento não implica uma crítica ao Brasil ou aos países da região, mas reflete a diferença do tratamento dado pela União Europeia à matéria. Existem muitas razões para a evolução desse tópico no cenário europeu e uma delas é a preocupação pelo equilíbrio na distribuição dos números de refugiados dentro do bloco, tendo em vista a existência da circulação livre de pessoas dentro do espaço Schengen. Os movimentos secundários, nesse diapasão, são um grande fator de precaução, sobretudo nos países mais ricos da Europa.

Como referido anteriormente no capítulo II, o mais próximo de um regime ordenado de recepção no Brasil foi o realizado através da Operação Acolhida, que possui como destinatários os venezuelanos que chegam ao país. Dentro desse novo contexto migratório, existiram propostas de vários naturezas para lidar com essas pessoas recém chegadas, tendo sido, inclusive, proposto a adoção de campos de refugiados[448]. O discurso que propõe a criação de campos de refugiados é antigo e busca sua fundamentação na promoção de "segurança e qualidade de vida" para os nacionais, ao mesmo tempo em que se compromete a oferecer, supostamente, as condições mínimas de sobrevivência para a população isolada. Segundo Agamben[449], o campo, como paradigma biopolítico fundamental do Ocidente, encontra sua justificativa no oferecimento de segurança nacional diante da ameaça desses grupos sociais perigosos. Neste aspecto, conforme apontam Vasconcelos e Machado[450], é evidente o uso de uma política de "higienização" para regular a ocupação de diversos espaços públicos, incluindo praças, canteiros de avenidas, terrenos baldios e prédios inativos.

Há de se realçar que o humanitarismo securitizado na América do Sul é um fenômeno recente, de acordo com a pertinente análise de Riggirozzi[451], uma vez que, até a crise da

[448] Tema melhor abordado em: 2.4- A residência temporária a nacional de país fronteiriço ao Brasil: o caso venezuelano.
[449] AGAMBEN, G. (2007). *Op. cit*., pp. 129-141.
[450] VASCONCELOS, I. S., MACHADO, I. J. R. (2021). Uma Missão Eminentemente Humanitária? Operação Acolhida e a Gestão Militarizada nos Abrigos Para Migrantes Venezuelanos/as em Boa Vista. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 29, nº 63. pp. 107–122.
[451] RIGGIROZZI, P., CINTRA, N. & GRUGEL, J. *et al*. (2023). Securitisation, humanitarian responses and the erosion of everyday rights of displaced Venezuelan women in Brazil. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 49, nº 15. pp. 3755-3773.

Venezuela, não havia existido um fluxo de refugiados tão significativo na região. Isso contrasta com outras regiões periféricas no mundo e do próprio Norte Global, que há anos lidam com essa questão de forma mais intensa. Nesse sentido, conforme observa Cintra[452], o Brasil, em um mundo tão conectado, não está imune às influências do Norte Global, incorporando-as em suas políticas, seja por ação ou omissão, e revelando uma postura hostil diante de certos fluxos migratórios. Assim, revela-se também a ambiguidade nas políticas migratórias pois, ao integrar o país no cenário global, também acabam refletindo pontos negativos de outros Estados, não só aqueles positivos.

Deste modo, merece destaque a presença de uma gestão militarizada em determinados espaços de acolhimento no território brasileiro, o que tem gerado críticas, as quais serão exploradas em um ponto específico sobre a Operação Acolhida. No momento, cabe destacar o estudo[453] que constata que, embora haja aparato de segurança militar nos abrigos da Operação Acolhida, isso não é suficiente para que as mulheres venezuelanas deixem de perceber a violência como parte do cotidiano dos abrigos. Essa conclusão não é inesperada, tendo em vista que o militarismo tende a criar um ambiente de hostilidade, na medida em que existe um foco na segurança nacional em detrimento da proteção às pessoas imigrantes e refugiadas em situação de vulnerabilidade. Embora as Forças Armadas sigam as diretrizes de um projeto governamental, elas não são as mais qualificadas para lidar com questões que exigem conhecimento em Direitos Humanos, especialmente no acolhimento de imigrantes, que envolve assistência social, apoio psicológico, assessoria jurídica, saúde pública e integração, entre outros aspectos.

1.1- Recursos de acolhimento disponíveis à população refugiada

Após solicitar o reconhecimento da condição de refugiado, o requerente poderá trabalhar imediatamente, pois o protocolo emitido pelo Departamento da Polícia Federal, em favor dele e de seu grupo familiar presente no território nacional, permitirá ao Ministério do Trabalho expedir uma carteira de trabalho provisória para o exercício de atividade remunerada no país, nos termos do artigo 21 da Lei nº 9.474/97. Essa oportunidade garantirá rapidamente mais autonomia e integração na sociedade brasileira, além de reduzir também a necessidade de alguns programas de assistência, aliviando a pressão sobre os recursos estatais. Apesar de ser inegável que o acesso ao emprego seja crucial para promover a autonomia da população

[452] CINTRA, N. (2017). Onde as fronteiras terminam? Aspectos da securitização das migrações no Brasil. *Caderno de Relações Internacionais*, v. 8, nº 15. pp. 181-197.
[453] MAKUCH M. Y., OSIS, M. J. D & BECERRA, A. *et. al*. (2021). Narratives of experiences of violence of Venezuelan migrant women sheltered at the northwestern Brazilian border. *Plos One,* v. 16, nº 11. pp. 12-13.

refugiada, é importante ressaltar que este é apenas um dos aspectos que necessitam consideração. O acesso ao trabalho não é imediato; frequentemente, a pessoa não fala o idioma ou precisa passar por uma nova formação no país.

Em particular, a moradia é um fator essencial que deve ser tratado logo no início da chegada de uma pessoa refugiada a um novo território. A esse respeito, refugiados são imigrantes que estão em uma categoria diferente, justamente por tudo que passaram e pela agência diminuída que possuem naquela dada circunstância. Não se pode oferecer o direito ao trabalho sem se preocupar com um acolhimento inicial, tanto físico, no sentido de oferecer um espaço para ficar, quanto ao nível psicológico, social e sanitário. Não obstante, conforme já afirmado, não há um sistema específico que ofereça acolhimento aos solicitantes de refúgio no Brasil.

O ingresso ao SAPI espanhol, conforme já abordado no capítulo III, requer a obediência de uma série de ordens burocráticas e se diferencia do tratamento dado aos imigrantes ditos econômicos. No panorama europeu, existe uma maior vontade política de estabelecer uma diferenciação entre esses dois grupos, pois há um estigma social que trata os imigrantes econômicos como aproveitadores e invasores da "Europa Fortaleza". Sendo assim, a entrada no SAPI só é possível depois que a proteção internacional tenha sido formalmente solicitada[454], o que pode ser um desafio em si mesmo.

Na ausência de um modelo específico estabelecido a nível brasileiro, a responsabilidade recai sobre cada ente federativo, que pode criar um centro de referência ou acolhimento de maneira independente, em parceria com outros níveis de governo ou juntamente com entidades sociais. Também os refugiados e imigrantes poderão ser amparados pela Assistência Social, dentro de um modelo geral que acolhe brasileiros por diversas razões. Nesse cenário, é dever do Estado receptor amparar a população refugiada que não conta com uma rede de apoio própria a fim de evitar condições indignas de moradia ou até mesmo encontrar-se em situação de rua.

Em relação ao acolhimento, foram identificadas as seguintes alternativas no Brasil:

---

[454] Também é permitido o acesso ao SAPI aos beneficiários de proteção internacional, aos solicitantes e beneficiários do estatuto de apátrida ou de proteção temporal, desde que não possuam recursos econômicos suficientes e atendam aos requisitos de acesso e permanência no sistema de acolhimento estabelecido no presente regulamento, conforme o artigo 3º do Real Decreto 220/2022, de 29 de março, que aprova o regulamento que disciplina o sistema de acolhimento em matéria de proteção internacional.

I. Acolhimento público realizado dentro dos centros da Assistência Social de cunho genérico, não destinado especificamente à migrantes ou refugiados.
II. Acolhimento para imigrantes e refugiados criados por entes públicos.
III. Acolhimento realizado por entidades sociais para imigrantes e refugiados.
IV. Acolhimento fruto de parceria entre o ente público e as organizações sociais.

No primeiro caso (I), os centros de acolhimento públicos estão ligados à Assistência Social, que é um dos três pilares da Seguridade Social no Brasil, ao lado da Saúde e da Previdência Social, de acordo com o artigo 194 da Constituição Federal de 1988. Dentro da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social[455], a acolhida é uma segurança garantida, caracterizada pela oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial. Neste cenário, deve haver instalações físicas e ação profissional com condições de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, *inter alia*. Outrossim, todas as ações e os serviços oferecidos devem ser pautados pelos princípios organizativos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que são a universalidade, a gratuidade, a integralidade da proteção social, a intersetorialidade e a equidade.

Não existe qualquer óbice de receber imigrantes e refugiados dentro dos referidos espaços públicos, os quais prestam serviços universais e gratuitos. Haverá acolhimento em pé de igualdade aos nacionais, pois a legislação brasileira não admite tratamento discriminatório. É necessário apenas cumprir as condições pré estabelecidas para acessar esse tipo de serviço.

Por sua vez, o acolhimento destinado especificamente para imigrantes e refugiados proporcionados por entes públicos (II) pode ser exemplificado através da instituição de Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAIS). O primeiro centro de referência foi criado na cidade de São Paulo, em 2014. A função do CRAI é ofertar atendimento especializado e gratuito ao seu público alvo de modo centralizado, o aspecto da moradia não se constitui como elemento central, no entanto, os CRAIS podem realizar acolhimentos em casos de emergência, abrigando as pessoas necessitadas em casos pontuais[456].

[455] Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012 do Conselho Nacional de Assistência Social.
[456] Foi o caso do CRAI de São Paulo e do Rio de Janeiro. Este tema será abordado com mais detalhes no subcapítulo 2 (Os centros de acolhimentos no Brasil).

Além disso, entidades sociais (III) também têm a capacidade de promover acolhimento a imigrantes e refugiados. Instituições associadas a causas religiosas possuem um destaque específico na área, a exemplo da Missão Paz. Fundada em 1930 na cidade de São Paulo, a Missão Paz mantém a Casa do Migrante desde 1978. Devido ao seu trabalho de vanguarda, a instituição serve como um modelo[457] para outras organizações e para o Poder Público.

Por último, os serviços oferecidos pelo Poder Público podem ser executados em parceria com organizações da sociedade civil (IV). Com efeito, a colaboração de atores é algo bastante usual dentro do contexto brasileiro, pois as entidades especializadas possuem uma experiência e conhecimento que permitem uma gestão eficiente. É possível mencionar o caso das parcerias firmadas pelo CRAI Rio de Janeiro e pelo CRAI São Paulo com o Community Organized Relief Effort (CORE Response) e o Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS), respectivamente[458]. Outro exemplo de referência é o da Operação Acolhida, que conta com uma série de parceiros: entes federativos, agências da ONU, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e entidades privadas.

1.2- Medidas de retirada compulsória: repatriação, deportação e expulsão

Tão desafiador quanto receber um bom acolhimento é a entrada em um novo país. Isso acontece porque as pessoas imigrantes, entre elas as refugiadas, nem sempre possuem vias regulares de acesso facilitadas. Existem muitas nuances no tema, tendo em vista que os refugiados, por sua condição especial, têm o direito de atravessar as fronteiras sem documentos de viagem válidos, de acordo com o artigo 31, parágrafo primeiro, da Convenção de 1951. Decerto, deve haver uma preocupação em identificar coletivos vulneráveis e observar se há potenciais casos de refúgio ou acolhimento humanitário para que não haja equívocos com consequências irreversíveis. Em particular, medidas de retirada compulsória devem ser adotadas com extrema cautela, a fim de evitar a remoção de indivíduos para países considerados inseguros, em respeito ao princípio fundamental da não devolução, garantindo que não sejam expostos ao risco de novos danos ou perseguições.

A Lei nº 13.445 de 2017 prevê três medidas de retirada compulsória no território brasileiro: a repatriação, a deportação e a expulsão. Na aplicação dessas medidas deverá ser considerada a normativa interna do refúgio e as demais disposições legais, tratados, instrumentos e

[457] Entrevista realizada em nove de agosto de 2023 com funcionária da organização. Comunicação pessoal.
[458] Tema melhor abordado no subcapítulo: 2.3- Os casos específicos das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.

mecanismos que tratem da proteção aos apátridas ou de outras situações humanitárias, segundo o artigo 46 da Lei de Migração.

Em primeiro lugar, há a previsão da figura da repatriação, a qual se configura como uma medida administrativa que envolve o retorno de uma pessoa em situação de impedimento ao seu país de origem ou nacionalidade. O ato fundamentado de repatriação será prontamente comunicado à empresa transportadora e à autoridade consular do país de origem ou nacionalidade do migrante ou visitante, ou à pessoa que os represente. As condições específicas de repatriação podem ser estipuladas por regulamento ou tratado, desde que estejam de acordo com os princípios e as garantias legais. A legislação ainda disciplina que a repatriação não será aplicada nos casos de pessoas em situação de refúgio ou apatridia, seja de fato ou de direito, nem para menores de dezoito anos desacompanhados ou separados da família, salvo quando a medida for benéfica para a proteção de seus direitos ou para facilitar a reintegração à família de origem. Também não se aplicará a repatriação para aqueles que necessitam de acolhimento humanitário. Em qualquer circunstância, a devolução não será realizada para um país ou região que represente risco para a vida, a integridade pessoal ou a liberdade da pessoa.

Em segundo lugar, a medida da deportação consiste na retirada compulsória de pessoa que esteja em situação migratória irregular em território nacional. Decorre de procedimento administrativo, devendo o estrangeiro ser notificado pessoalmente, tendo prazo para regularização de não menos que sessenta dias, prorrogáveis por igual período. Essa notificação pessoal não impedirá a livre circulação do estrangeiro em território nacional e o prazo de sessenta dias poderá ser reduzido somente no cometimento de ato contrário aos princípios e objetivos estabelecidos no texto constitucional. Os procedimentos relacionados à deportação devem garantir o direito ao contraditório, à ampla defesa e ao recurso com efeito suspensivo. A Defensoria Pública da União deve ser notificada, sempre que possível por meio eletrônico, para oferecer assistência ao deportando em todas as fases do processo administrativo de deportação.

Por fim, a expulsão é uma medida mais drástica que as duas primeiras. Ela consiste na retirada compulsória do território nacional, conjugada com o impedimento de reingresso por prazo determinado. Poderá dar causa à expulsão a condenação com sentença com trânsito em julgado relativa à prática de: crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra

ou crime de agressão[459], crime comum doloso passível de pena privativa de liberdade, levando em consideração a gravidade do que foi cometido e a possibilidade de ressocialização dentro do país. Como exceção do cumprimento da expulsão do estrangeiro, a Lei nº 13.445 de 2017 tem a previsão dos excludentes de expulsabilidade no artigo 55, os quais obstam essa medida em detrimento dos laços afetivos e da dependência econômica do núcleo familiar, segundo já decidido em decisão do Superior Tribunal de Justiça[460]. Esta premissa, por sua vez, repousa na alta estima que o Estado brasileiro reserva à família, considerada como base da sociedade, conforme o disposto no artigo 226 da Constituição Federal.

A expulsão é ato discricionário de competência do Poder Executivo e, ao aplicar essa medida, é realizada uma avaliação criteriosa de conveniência e oportunidade. A decisão sobre a medida também poderá ser revisada pelo Poder Judiciário, sem que isso viole a tripartição dos poderes, uma vez que a Constituição Federal brasileira estabelece de forma clara, no artigo 5º, inciso XXXV, que a lei não excluirá da apreciação judicial qualquer lesão ou ameaça a direito. Nesse caso, a revisão do Poder Judiciário se limita ao cumprimento formal dos requisitos, sem examinar o mérito da questão.

Dentre os vários tópicos que costumam gerar discussão na via judicial, a jurisprudência já entendeu que a circunstância excludente não precisa ser contemporânea ao fato que motiva a aplicação da medida de expulsão. A situação do nascimento de um filho após portaria de expulsão pode assegurar a permanência de estrangeiro, conforme já decidido pelo Superior Tribunal de Justiça[461]. Sem embargo, não é a existência de prole brasileira *per se* que garantiria a permanência do estrangeiro no território nacional, sendo necessário apresentar elementos probatórios de que se encontra viva a relação socioafetiva e/ou econômica entre os familiares. Quanto à expulsão de um estrangeiro com status de refugiado, a posição adotada em julgamento do Superior Tribunal de Justiça[462], é de que a expulsão não poderá ser efetivada. Esse entendimento vai ao encontro ao que está estabelecido no Estatuto de Refugiados de 1951 (artigo 32) e na Lei nº 9.474/97 (artigo 36), os quais detêm a regra de que, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública, não será expulso o refugiado que esteja regularmente registrado. Portanto, uma portaria de expulsão emitida

[459] Definidos nos termos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998), promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002.
[460] Superior Tribunal de Justiça. (2014). Habeas Corpus nº 285.608.
[461] Superior Tribunal de Justiça. (2020). Habeas Corpus nº 452.975.
[462] Superior Tribunal de Justiça. (2015). Habeas Corpus nº 333.902.

antes do início de um processo administrativo para a revogação do status de refúgio será nula. Outrossim, na hipótese de haver a expulsão do antigo refugiado, a medida apenas será efetivada quando houver certeza que o país de admissão não oferece riscos de perseguição ao estrangeiro, segundo o artigo 37 da Lei nº 9.474/97. A legislação nacional vai além da Convenção de 1951 ao estabelecer essa determinação, pois ainda que o expulsando haja cometido um ato grave, caso exista risco de perseguição no território de admissão, a expulsão não deverá ocorrer. Essa posição legislativa segue a direção da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, pois esta última considera a não devolução como princípio imperativo e "pedra angular da proteção internacional dos refugiados".

De um modo geral, todas as medidas de retirada compulsória (repatriação, deportação e expulsão) deverão ser aplicadas com cautela aos imigrantes, sendo vedadas quando houver indícios de risco à vida ou à integridade pessoal do estrangeiro, conforme o artigo 62 da Lei nº 13.445 de 2017. É importante destacar que a nova Lei de Migração estendeu essa cautela a todos os imigrantes, não sendo exclusividade dos refugiados a aplicação da não devolução e a proibição do encaminhamento a lugares onde haja risco à vida ou integridade pessoal. A normativa aduzida ainda traz o repúdio às práticas de expulsão ou de deportação coletivas dentro dos seus princípios e diretrizes, em seu artigo 3º, XXII. O artigo 61, por sua vez, reafirma que não serão procedidas repatriações, deportações ou expulsões coletivas. A norma, ao definir o significado de "coletiva", caracteriza a medida como uma que não considera as particularidades da situação migratória irregular de cada pessoa. A título de comparação, cabe ressaltar que a temática das devoluções em massa é bastante debatida no contexto espanhol, conforme foi possível atestar nos capítulos correspondentes desse país, na medida em que a prática desses atos ocorre em larga escala no cenário nacional e no continente europeu. No contexto brasileiro, essa discussão não possui o mesmo destaque, embora em alguns momentos esses atos ilegais tenham ganhado mais visibilidade.

Brumat e Espinoza[463] afirmam que o Brasil, antes fundamental no desenvolvimento de políticas regionais liberais e progressistas de imigração, mudou o seu discurso entre 2015 e 2019. Essa mudança não foi isolada e veio também por conta de uma série de sucessões que ocorreram na política brasileira na época. Após o golpe de Estado que retirou a então presidenta Dilma Rousseff em 2016 do poder, e com a sua sucessão pelo então presidente Michel Temer, houve a ascensão de uma direita ilegítima ao governo. Por esta razão, os

[463] BRUMAT, L., ESPINOZA, M. V. (2023). Actors, Ideas, and International Influence: Understanding Migration Policy Change in South America. *International Migration Review*, v. 58, nº 1. pp. 319-346.

novos interesses em questão não dialogavam com os grupos minorizados, o que ocasionou perda de direitos e endurecimento de perspectivas. A Lei nº 13.445/17, foi aprovada com 18 vetos[464] pelo novo governo, um deles tendo se referido à negativa de conceder uma anistia migratória, que já havia sido outorgada no passado por outros governos[465]. Logo após o governo de Michel Temer, chegou ao poder a extrema direita em 2019 com Jair Bolsonaro. Com a eclosão da pandemia de COVID-19 em 2020, a situação dos direitos humanos no país, que já era nefasta, atingiu outro nível. Houve a exploração de uma crise de saúde pública como justificativa para a implementação de políticas discriminatórias e contrárias aos princípios democráticos. Nesse sentido, a edição da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, resultou no fechamento temporário das fronteiras brasileiras e a restrição à busca por refúgio no país. Conforme muito bem apontado por Moreira e Piffer[466], essa norma também serviu como fundamento para uma sequência de reiteradas portarias interministeriais discriminatórias.

As referidas portarias, que limitavam o exercício de direitos fundamentais, apresentavam como justificativa o monitoramento das fronteiras a fim de mitigar a transmissão do coronavírus. Sem embargo, foi permitida a entrada de imigrantes originários de países com altas taxas de contaminação, ao mesmo tempo em que se admitiram medidas discriminatórias direcionadas às pessoas vindas da Venezuela, segundo a precisa observação de Quintanilha e Villen[467]. Essas atuações mencionadas foram desrespeitosas às diversas normativas vigentes, especificamente ao Decreto nº 9.285/2018, que reconheceu a situação de vulnerabilidade resultante do fluxo migratório para o estado de Roraima em razão da crise humanitária da Venezuela.

Nesse contexto, muitas vozes contrárias se mobilizaram para tentar impedir a implementação das medidas segregacionistas. Foi editada, então, a Resolução nº 19 pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos[468] em maio de 2020, que teve como objetivo propor a criação de uma nova Portaria Interministerial para alteração de alguns dispositivos das Portarias de nº

---

[464] Nova Lei de Migração é sancionada com vetos. *Senado Notícias*, 25 de maio de 2017. Recuperado de: https://shre.ink/bnec.

[465] Como exemplo, a Lei nº 11.961, de 2 de julho de 2009, que dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional e dá outras providências.

[466] MOREIRA, D., PIFFER, C. (2021). O controle de fronteiras no Brasil e o princípio da não-devolução durante a pandemia de COVID-19. *Revista Direito, Economia e Globalização*, v. 1, nº 1. p. 4.

[467] QUINTANILHA, K., VILLEN, P. (2020). A nova Lei de Migração (13.445/2017) como espelho de forças ambivalentes. In: RAMOS, A. C., VEDOVATO, L. R. & BAENINGER, R. (Coords.). *Nova lei de migração: Os três primeiros anos*. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" - Nepo: Unicamp - Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP. p. 136.

[468] Resolução nº 19, de 6 de maio de 2020, do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

201/2020, 203/2020 e 204/2020. Nesse cenário, a Resolução nº 19 considerou que houve desrespeito ao procedimento administrativo de retirada compulsória previsto na Lei nº 13.445/17, norma hierarquicamente superior, que garante os princípios da ampla defesa, contraditório e devido processo legal. Também foi apontada uma afronta ao princípio da não criminalização da migração, previsto no artigo 3º, inciso III, da mesma lei. Além disso, foi destacado que a previsão de inabilitação do pedido de refúgio contraria o princípio do Direito Internacional da não devolução, já que a legislação não permite que a inabilitação de pedido de refúgio seja usada como punição para o ingresso irregular no território brasileiro. Ademais, reconheceu-se a grave e generalizada violação dos direitos humanos na Venezuela, o que obriga o reconhecimento dos nacionais desse país que solicitarem proteção no Brasil como refugiados. Também foi ressaltado que o artigo 5º da Portaria 204/2020 impunha tratamento diferenciado e discriminatório aos nacionais venezuelanos.

Em resumo, a Resolução nº 19 argumentou de maneira ilustre o porquê da necessidade da modificação das portarias discriminatórias, que não possuíam base legal para seguir vigentes. Ressaltam Dorini e Chaves[469] que a análise cronológica de cada portaria não se faz necessária, pois em quase todos os casos foram impostas sanções ao ingresso ao país fora das estritas hipóteses autorizadas (nesse caso, a responsabilização civil, administrativa e penal; a repatriação ou a deportação imediata; a inabilitação de pedido de refúgio). A edição dessas portarias criou uma grande insegurança jurídica no âmbito migratório, pois, como atos administrativos, elas não possuem vida autônoma e devem estar em conformidade com normas superiores para serem consideradas válidas. Conforme afirmou a Suprema Corte brasileira no emblemático julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 619, as portarias não têm a prerrogativa de modificar o significado legislativo nem de criar categorias ou situações que não estejam dentro dos limites estabelecidos pela lei e pela Constituição[470].

Como consequência dos retrocessos mencionados, em 2020, as deportações de estrangeiros cresceram 5.708% no Brasil[471]. Foram 2.901 pessoas deportadas ante um total de 36 no ano de 2019. Com a limitação no número de voos, várias dessas deportações aconteceram quando

[469] DE CAMPOS DORINI, J. P., DE CASTRO CHAVES, J. F. (2021). A Defensoria Pública da União e a defesa do instituto do refúgio no Brasil. In: RAMOS, A. C., RODRIGUES, M. A. G., & ASSIS DE ALMEIDA, G. (Orgs.). *70 Anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados - (1951-2021): perspectivas de futuro*. Brasília, ACNUR Brasil. p. 185.
[470] Supremo Tribunal Federal. (2022). *Op. cit*., decisão monocrática de 22 de agosto de 2022.
[471] SOUSA, V., LEITE, I. (2021). Deportações de estrangeiros crescem 5.708% no Brasil em 2020. No ano passado, 2.901 pessoas foram deportadas, ante 36 em 2019, segundo levantamento da GloboNews. *Globo*, 2 de fevereiro de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnA2.

estrangeiros tentaram ingressar pela fronteira terrestre brasileira com países vizinhos, não sendo possível precisar quantas dessas pessoas poderiam ter sido consideradas refugiadas. Tal acontecimento levanta preocupações sobre possíveis violações ao princípio da não devolução, tornando essencial um cuidado rigoroso com deportações em massa. É fundamental garantir que todas as pessoas tenham acesso efetivo aos mecanismos de solicitação de refúgio no Brasil, garantido o devido processo legal, nos termos da legislação interna e dos compromissos internacionais assumidos pelo país.

Um caso emblemático a ser referido foi o de uma fiscalização que ocorreu na Casa São José e em outra entidade religiosa na cidade de Pacaraima (estado de Roraima), onde imigrantes venezuelanos em situação vulnerável foram abrigados. A ação ocorreu em 17 de março de 2021, e a atuação da Promotoria de Justiça foi justificada pelo não cumprimento das normas municipais sanitárias, o que suscitou a suspeita de cometimento do crime previsto no artigo 268 do Código Penal, referente à infração de medida sanitária preventiva. Para investigar esse suposto crime, a polícia entrou armada e encapuzada, forçando a entrada nos estabelecimentos, sem ordem judicial. Como consequência desse fato, no mesmo dia da fiscalização, alguns dos imigrantes que estavam indocumentados foram deportados pela Polícia Federal[472]. Decerto, a Promotoria não poderia ter atuado da maneira como atuou, sendo a entrada forçada nos abrigos de Roraima um desrespeito aos direitos dos abrigados e às associações envolvidas. Dentro da legislação brasileira, a casa é um ambiente cuja inviolabilidade deve ser garantida, salvo ordem judicial ou flagrante delito, nos termos do artigo 5º, XI da Constituição de 1988. Segundo a Defensoria Pública-Geral da União[473], além de ser possível observar um aumento gradual na criminalização da assistência a pessoas migrantes pelas forças de segurança, há indícios de que a operação foi motivada pela detecção de estrangeiros em situação administrativa irregular, visando deportações imediatas conforme a Portaria nº 652.

Por outro lado, também houve casos de imigrantes e refugiados que desejavam sair do território brasileiro durante a pandemia da COVID-19 e não puderam. Conforme constatado por relatório da Defensoria Pública-Geral da União[474], em fevereiro de 2021, cerca de quatrocentas pessoas migrantes, a maioria de nacionalidade haitiana, ficaram retidas no

[472] Defensoria Pública-Geral da União. (2021). *1º Informe Defensorial. Relatório de monitoramento dos direitos humanos de pessoas migrantes e refugiadas em Roraima*. p. 16.
[473] *Ibid*, p. 20.
[474] Defensoria Pública-Geral da União. (2022). *Informe Defensorial: Pessoas migrantes retidas na fronteira entre Brasil e Peru*. pp. 5-6.

território brasileiro quando pretendiam seguir em direção ao Peru. Naquele momento, o Peru havia estabelecido restrições drásticas de entrada, que encontrava similaridade com as muitas portarias interministeriais brasileiras. Em busca de solucionar essa questão, a Defensoria Pública da União desenvolveu uma série de atividades para essa população retida, incluindo a realização de missão de campo na cidade de Assis Brasil, no estado do Acre. Foram também executadas medidas como reunião com a sociedade civil local, visita ao acampamento na Ponte de Integração, reunião com Polícia Rodoviária Federal, participação em reunião/audiência judicial, reunião com a Prefeitura de Assis Brasil, visita às escolas utilizadas para abrigamento emergencial e também atividades posteriores à missão de seguimento. Outrossim, pelo fato da maioria do grupo retido ter a nacionalidade haitiana, o órgão fez circular textos simplificados e cards em português e creole com uma série de informações importantes, informando números de telefone em caso de violação de direitos, desaconselhando a travessia irregular, *inter alia*[475]. De um modo geral, foi verificado que o município de Assis Brasil se esforçou para garantir assistência social e tratamento digno a todos os imigrantes, o que abrangeu o oferecimento de alojamento, alimentação e saúde, além do ente federativo ter contado com o repasse de recursos da União para auxiliar no processo de acolhimento da população. No que tange propriamente ao alojamento, foram utilizadas duas escolas do município as quais possuíam boas condições gerais de construção, apesar de serem inadequadas para utilização para além de alguns dias. Sob essa perspectiva, mostrou-se evidente a urgência de contar com apoio técnico especializado em assistência social, incluindo profissionais capacitados em direito migratório, além de um monitoramento sobre o número de pessoas em circulação na cidade.

As diversas situações que surgiram durante a pandemia, especialmente no que diz respeito às portarias discriminatórias, foram resolvidas graças à atuação firme dos órgãos especializados, os quais resistiram diante de um contexto de extrema direita. Nesse sentido, a pressão das instituições foi fundamental para modificar as diretrizes estabelecidas pelo Poder Executivo federal, reforçando a importância de uma estrutura governamental especializada e permanente na proteção dos direitos humanos e das pessoas em situação de vulnerabilidade, sejam elas cidadãs ou estrangeiras no país.

[475] Um dos textos dizia: "No Brasil, os migrantes têm direito a segurança, saúde e assistência social, mesmo que em situação irregular. No entanto, a Defensoria Pública da União não pode atuar contra o governo do Peru e nem obrigar o país a abrir as fronteiras."

1.3- A realidade da gestão migratória a partir da análise de dados

Existem várias razões para analisar dados da gestão migratória, incluindo a avaliação da eficácia das ações implementadas e a necessidade de ajustes. Outro ponto a ser considerado é a promoção da transparência através da posse de um conjunto de informações. Nesse diapasão, os atores envolvidos, como o Estado, as organizações, os acadêmicos e os próprios imigrantes, incluindo os refugiados, podem utilizar essas referências para avaliar e questionar as políticas e práticas vigentes.

Em especial, a gestão migratória nos municípios brasileiros tem ganhado cada vez mais relevância, impulsionando estudos e levantamentos sobre o tema. Pela primeira vez no Brasil, no ano de 2019, foi publicado um estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística[476], que investigou os instrumentos de gestão migratória[477] nos municípios do país. Na pesquisa, foram detectados pontos importantes a serem destacados, dentre eles:

I. Somente 75 municípios possuíam estruturas de cooperação para impulsionar e fomentar políticas públicas locais destinadas aos imigrantes.
II. Dos 3.876 municípios com imigrantes e refugiados, apenas 215 dispunham de algum tipo de serviço investigado pelo estudo.
III. O instrumento de gestão/integração de maior capilaridade foi a associação ou coletivo de imigrantes/pessoas em situação de refúgio ou asilo humanitário, ainda que estejam ausentes em municípios de 13 estados do país.
IV. 48 municípios, pertencentes a 11 estados, ofereciam programas contínuos de ensino de português direcionados especificamente para migrantes e refugiados.
V. O atendimento multilingue nos serviços públicos estava presente em 25 municípios do país, distribuídos em 12 estados.
VI. 58 eram os municípios com abrigo para o acolhimento de imigrantes e refugiados no território brasileiro.
VII. Os CRAIs foram encontrados em 63 municípios distribuídos por 17 estados federativos, com foco principal na região Centro-Sul do país.

[476] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *Perfil dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, IBGE.
[477] Os instrumentos de gestão migratória definidos foram os seguintes: mecanismos de cooperação entre os municípios e os demais entes da federação; relação entre a prefeitura e associação ou coletivo de imigrantes; oferta de curso de português para imigrantes; atendimento multilíngue nos serviços públicos; abrigo de gestão municipal; centros de Referência e Apoio (CRAIs); e formação e capacitação continuada interdisciplinar para o atendimento a imigrantes.

VIII. A formação e capacitação continuada interdisciplinar para o atendimento a imigrantes/pessoas em situação de refúgio ou asilo humanitário foi ofertada em 47 municípios, distribuídos entre 13 estados.

Em resumo, o estudo conclui que o país não possui uma distribuição igualitária de serviços aos imigrantes e refugiados e expõe a baixa capilaridade dos instrumentos de gestão migratória em território brasileiro[478]. Conforme foi possível verificar, muitos dos serviços se concentram em regiões específicas de maior convergência de imigrantes e refugiados. É o caso dos CRAIS, localizados principalmente na região Centro-Sul do país, e também dos abrigos para o acolhimento de imigrantes e refugiados, ainda que no caso destes últimos exista um destaque também à região do Norte do país. Um ponto a ser levantado é que a pesquisa do IBGE não detalhou quais são os recursos direcionados exclusivamente para o atendimento e a orientação dos imigrantes nos municípios[479]. Assim sendo, o estudo não explorou em profundidade como os municípios estão lidando com a integração e o apoio aos imigrantes em termos de recursos financeiros e programas específicos.

O protagonismo da análise de registros administrativos tem crescido no país, e, embora possa haver algumas limitações, sua potencialidade não deve ser desconsiderada. Nesta orientação, foram lançados vários "Atlas Temáticos" pelo Observatório das Migrações em São Paulo. Em 2020, houve a publicação de uma edição específica sobre a situação dos venezuelanos no Brasil[480], a qual realizou um estudo do panorama nacional detalhado. Nessa perspectiva, ter o conhecimento das condições e dos desafios enfrentados por grupos vulneráveis, em especial os refugiados, permite a criação de políticas públicas melhor direcionadas e mais eficazes, promovendo um debate importante na sociedade.

Ainda sobre a exposição da realidade brasileira no que tange à área migratória, também é importante mencionar a criação da plataforma MigraCidades, que é uma iniciativa que resulta de uma parceria entre a OIM e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com o apoio da Escola Nacional de Administração Pública. A plataforma MigraCidades[481] foi construída através de experiências prévias da OIM como o Marco de Governança da Migração

[478] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *Op. cit*., p. 105.
[479] DELFIM, R. B. (2019). Só 5% das cidades brasileiras com imigrantes têm serviços de apoio, aponta IBGE. *Migramundo*, 26 de setembro de 2019. Recuperado de: https://shre.ink/bnAQ.
[480] BAENINGER, R., DEMÉTRIO, N. B. & DOMENICONI, J. (Coords.). (2020). *Atlas Temático: Observatório das Migrações em São Paulo - Migrações Venezuelanas*. Campinas: NEPO-UNICAMP.
[481] MigraCidades. (2022a). *Relatório de seguimento. São Paulo.* pp. 5-6.

(Migration Governance Framework, MiGOF) e dos Indicadores da Governança Migratória (*Migration Governance Indicators,* MGI). Os participantes da plataforma são os municípios e estados, que serão analisados segundo 10 dimensões estipuladas[482]. Nessa perspectiva, os objetivos do MigraCidades incluem: capacitar atores locais, promover o diálogo sobre migração, certificar o compromisso dos governos em melhorar a governança migratória e destacar as boas práticas identificadas nos estados e municípios brasileiros[483]. O último objetivo do Migracidades, a divulgação de boas práticas, busca dar visibilidade às iniciativas dos entes participantes. As fichas informativas mais atuais sobre as boas práticas, divulgadas em 2021, ressaltam alguns pontos de destaque encontrados:

I. Em Cachoeirinha, Rio Grande do Sul, houve ampliação de vagas para migrantes no albergue municipal, totalizando 33 vagas.
II. Em Belém, estado do Pará, foi implementado um grupo de trabalho para planejamento e acompanhamento das políticas públicas de atenção humanitária, com atenção nas destinadas a indígenas migrantes refugiados Warao.
III. No estado de Roraima, estabeleceu-se uma colaboração com a Organização Internacional para as Migrações, com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e demais organizações não-governamentais locais para realização de capacitações de funcionários do governo.
IV. No estado da Paraíba, foi destinado um milhão de reais para garantir abrigo integral a famílias indígenas migrantes refugiadas Warao.
V. Em Mossoró, estado do Rio Grande do Norte, foi providenciado complementação alimentar para 109 migrantes, ao longo de um período de 6 meses, como medida para garantir a segurança alimentar e nutricional dessa população[484].

As boas práticas são louváveis e merecem reconhecimento, mas não se pode deixar cair em uma normalização de políticas eventuais, que surgem apenas para resolver demandas específicas. É necessário uma transição de política governamental para política estatal,

[482] Estrutura institucional de governança e estratégia local; capacitação de servidores públicos; participação social e cultural de migrantes; transparência e acesso à informação para migrantes; parcerias institucionais; acesso à saúde; acesso e integração à educação; acesso à assistência e à proteção social; acesso ao mercado de trabalho; acesso aos serviços de proteção: gênero, LGBTIQ+ e igualdade racial.
[483] MigraCidades. (2023, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bneU.
[484] MigraCidades. (2021). *Boas práticas em governança migratória local*. *Fichas informativas de Cachoeirinha, Belém, Roraima, Paraíba*. Recuperado de: https://shre.ink/bnew.

visando salvaguardar uma implementação de forma duradoura. Ainda que a área migratória requeira um espaço maleável e flexível para situações emergenciais, também há de se contar com estruturas mínimas governamentais básicas e de espaços permanentes. Conforme constatado pelo próprio Relatório das Atividades do Grupo de Trabalho para o Estabelecimento da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA), é necessária uma implementação de uma abordagem estrutural e duradoura no país. Um modelo brasileiro bem delineado precisa ser estabelecido para permitir a realização de análises detalhadas e aferir se os serviços atenderam ao que foi previamente estipulado através de índices que aferem a qualidade. Não é preciso repensar uma solução do zero a cada novo fluxo migratório inesperado; o ideal é já contar com uma base sólida de antemão através da implementação de uma gestão estratégica.

Por fim, é importante destacar que uma boa gestão migratória depende, sobretudo, de uma base de dados confiável. Somente com informações seguras é possível atuar sobre um terreno sólido e tomar decisões eficazes, permitindo a previsão de tendências. Nesta perspectiva, destaca-se o avanço representado pelo DataMigra[485], plataforma elaborada por pesquisadores do Observatório das Migrações Internacionais, no contexto de um Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Polícia Federal, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e a Universidade de Brasília, que facilita o acesso rápido aos dados federais sobre migração e refúgio, atendendo gestores públicos, pesquisadores, jornalistas e o público em geral. Os dados publicados na plataforma são sobre registros migratórios (emissão de vistos MRE, STI, SISMIGRA Registro, SISMIGRA Entrada), refúgio (solicitações e decisões) e mercado de trabalho (CGIL/CNIG, CAGED, RAIS, CTPS). Essa disponibilização de informação, ainda que limitada aos números mais relevantes da temática, seguramente tem a capacidade de impactar na produção de análises e investigações produzidas na área, tendo em vista a sua facilidade de acesso e atualização constante. As informações fornecidas pelo DataMigra ajudam a identificar as regiões que mais recebem refugiados, seja em nível estadual ou municipal, permitindo a alocação eficiente de recursos onde são mais necessários. Por exemplo, em 2023, dos 58.628 número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, 25.650 foram realizadas em Roraima. As cifras mais expressivas depois dessa unidade da federação, acima da casa dos

[485] Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2024a, *online)*. *DataMigra*. Recuperado de: https://shre.ink/Mvi3.

1000, foram: 3.388 no Acre, 4.329 no Amazonas, 13.787 em São Paulo, 3.985 no Paraná, 2.087 em Santa Catarina e 1.181 no Rio Grande do Sul. De outro modo, também se detecta que a Venezuela foi o país com mais solicitações no ano de 2023 (29.467), seguido de Cuba (11.479), Angola (3.957), Vietnã (1.142) e Colômbia (1.046). Apenas por uma breve análise, é perceptível que Roraima, e outros estados do Norte e da regiões Sudeste e Sul, mantém um protagonismo expressivo, sendo necessário seguir com bastante investimento em políticas públicas adequadas nessas regiões. Igualmente, saber as nacionalidades mais expressivas que o Brasil tem recebido, ajuda no desenvolvimento de políticas públicas específicas, considerando as necessidades de cada grupo envolvido. A partir disso, por exemplo, podem ser desenvolvidas políticas públicas que valorizem determinado idioma, como o espanhol, falado em países como Venezuela e Cuba.

O Brasil, por suas dimensões continentais, necessita de informações públicas e acessíveis para embasar suas políticas migratórias de forma eficaz. Em vez de realizar apenas ajustes pontuais, é fundamental medir e calcular a capacidade de acolhimento e a pressão existente no sistema. Esse mapeamento permite não apenas registrar a entrada e saída de imigrantes, mas também avaliar seu impacto nos serviços públicos, contribuindo para uma adaptação mais eficiente do sistema às necessidades dos novos beneficiários.

2- Os centros de acolhimento no Brasil

Os refugiados chegam ao Brasil em condições diversas, muitos deles podem não ter nenhuma rede de apoio ao ingressar ao território brasileiro e terão que recorrer a algum tipo de abrigamento provisório. No caso em que seja necessário solicitar acolhimento, o interessado poderá buscar a Assistência Social para obter informações sobre as possibilidades disponíveis na sua região, na medida em que os abrigos possuem vagas limitadas, alguns deles sendo específicos para imigrantes. Dentro desses espaços institucionais as necessidades mais imediatas são ofertadas para que, em um momento futuro, a pessoa beneficiária possa se tornar independente. O acolhimento em um centro é uma resposta temporária, mas de grande significado, pois é no momento de chegada onde o refugiado mais precisa de apoio. Para além do oferecimento da moradia, também é possível contar com benefícios sociais, como o aluguel social, que consiste em uma moradia independente fora do abrigo.

Efetivamente, a maior parte das cidades brasileiras não possui centros de acolhimento próprios para a população imigrante e refugiada. Com a ausência de uma política nacional sólida, muitas vezes nos deparamos com abordagens *ad hoc*, onde soluções improvisadas são empregadas para atender a necessidades imediatas. Conforme já mencionado, em 2018, uma pesquisa revelou que apenas 58 municípios possuíam infraestrutura para abrigar essa população, um número insignificante diante dos 3.876 municípios brasileiros que contavam com migrantes em sua população, representando apenas 1,49% do total das cidades no país[486]. Ainda segundo o estudo relatado, o perfil recente dos deslocamentos massivos ao território brasileiro é caracterizado pela vulnerabilidade. Desta feita, a falta de instalações adequadas para acolher essas pessoas levaram muitos deles a ocupar ruas e praças das cidades. Alguns episódios merecem destaque, como o caso de ocupações que ocorreram em Brasiléia e Epitaciolândia (Acre), Tabatinga (Amazonas), Pacaraima e Boa Vista (Roraima). Esses episódios tiveram bastante expressão com a entrada de haitianos no início dos anos 2010 e, posteriormente, com os venezuelanos a partir de 2016.

Nesse cenário, existem diretrizes internacionais que oferecem direções práticas sobre como melhor projetar diferentes tipos de abrigos e defender os direitos das pessoas deslocadas nos países de recepção, a exemplo das guias que são lançadas pelo Sphere Standards e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados:

I. A Sphere Standards fornece uma visão abrangente das normas mínimas a serem alcançadas ao implementar uma resposta a desastres. O The Sphere Handbook de 2018[487] traz, entre outros pontos, conceitos essenciais em habitação e assentamento, tais como: planejamento, localização e planejamento do assentamento, espaço habitável, itens domésticos, assistência técnica, segurança de posse e sustentabilidade ambiental.
II. O ACNUR, através de iniciativas como o Emergency Handbook[488], oferece orientações para a prestação de serviço de proteção às pessoas abrangidas pelo seu mandato, incluindo as necessidades relacionadas com abrigo e assentamento. Além disso, cabe a menção à publicação do Global Strategy for Settlement and Shelter[489],

[486] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *Op. cit*., pp. 100-101.
[487] Sphere Association. (2018). *The Sphere Handbook. Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*. p. 262.
[488] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2023, *online*). *Emergency Handbook. Shelter solutions*. Recuperado de: https://shre.ink/bne1.
[489] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2014). *Global Strategy for Settlement and Shelter. A UNCHR Strategy 2014-2018*.

> que possui como objetivo permitir que os refugiados tenham acesso a assentamentos seguros onde possam viver com dignidade, com menos vulnerabilidades socioeconômicas e uma melhor qualidade de vida. Também busca garantir o acesso dos refugiados a soluções de abrigo que proporcionem privacidade, segurança, proteção contra os elementos e uma sensação de lar.

As orientações referidas estabelecem diretrizes que auxiliam no desenvolvimento de uma resposta adequada, sendo importante garantir que os enfoques sociais e as necessidades dos usuários também influenciem a estrutura física do local. Além disso, a perspectiva social não se limita apenas aos imigrantes e refugiados que são usuários dos abrigos, também se deve buscar estratégias que promovam a integração e beneficiem a economia local. As comunidades de acolhida igualmente experimentam mudanças, por isso as soluções devem considerar apoios equitativos e seletivos[490]. Outrossim, a localização e planejamento do assentamento deve promover a disponibilidade de espaços habitáveis seguros, aceitáveis e acessíveis, com acesso a serviços básicos, meios de subsistência e oportunidades para se conectar a uma rede mais ampla. É fundamental garantir que a população afetada tenha acesso a serviços e instalações essenciais, considerando o sexo, a idade, a existência de alguma deficiência, a identidade étnica ou linguística, e as funções e responsabilidades atribuídas a cada gênero[491].

As organizações civis no Brasil, devido à sua longa experiência no país, servem como modelos iniciais para acolhimento trabalhando junto com organismos internacionais, a exemplo do ACNUR ou da OIM. Outro exemplo notável é o da Operação Acolhida, desenvolvida com vários parceiros e criada em razão da chegada de um imenso número de fluxos de venezuelanos, evidenciando a urgente necessidade de uma política nacional mais abrangente e eficaz para enfrentar desafios semelhantes no futuro. Dentro da Operação Acolhida, no contexto do pilar de Abrigamento e de Assistência Humanitária, foi utilizado o projeto *Better Shelter* (Melhor Abrigamento), que se constitui em um modelo arquitetônico de habitação empregado pelo ACNUR em diversas regiões do mundo. Este modelo precisou ser adaptado à realidade brasileira, pois as *Refugee Housing Units* (RHU) mostraram-se inadequadas para o calor intenso de Roraima, o que levou à criação das chamadas *Transitional Shelter Units* (TSU), mais adequadas às condições climáticas locais[492].

---

[490] Sphere Association. (2018). *Op. cit.*, p. 262.
[491] *Ibid*. p. 264.
[492] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2022). *O antes e o depois da Operação Acolhida: uma análise à luz da resposta humanitária brasileira*. pp. 51-54.

Na prática, a maioria dos abrigos públicos no Brasil não possui um enfoque migratório e estão direcionados a uma coletividade em situação de vulnerabilidade geral. Devido à falta de diretrizes mais específicas, o servidor público responsável pelo atendimento dessa população tende a equiparar os imigrantes a pessoas em situação de rua, baseando-se na semelhança de suas condições. Conforme debatido no relatório publicado das reuniões do grupo de trabalho da PNMR no eixo 2, dedicado à integração local[493], apesar de existirem protocolos estabelecidos pelo SUAS para a área de migração e refúgio para grupos específicos, os equipamentos como CRAS, CREAS, CENTRO POP e Acolhimento Institucional ainda carecem de profissionais que tenham compreensão sobre a realidade e as necessidades específicas dos migrantes e dos refugiados. Essa constatação vai ao encontro do fato de que as estruturas e os processos necessitam de melhorias em grande parte dos municípios brasileiros, conforme afirmado por especialistas em reunião da Comissão Mista sobre Migrações Internacionais e Refugiados do Senado Federal, no ano de 2023[494].

Ainda de acordo com o relatório publicado pelo grupo de trabalho na PNMR no eixo 2, é possível visualizar propostas importantes no campo do acolhimento, como a criação de Centros de Acolhida Especial 24 horas para famílias migrantes. Além disso, há a sugestão da implementação de Centros Permanentes de Acolhimento, que ofereçam vagas específicas em casas de passagem destinadas a migrantes em situação de acolhimento institucional. Outra recomendação é a ampliação do número de CRAIS em níveis municipal, estadual e federal, com uma transversalização do atendimento a migrantes.

Neste aspecto, um caminho possível para suprir a falta de centros que abrigam imigrantes e refugiados é o estímulo a uma rede pública de atuação integrada, considerando que existem municípios onde não se justificaria a criação de um centro específico em função de baixa demanda. Se a situação migratória no município não exigir a implementação de serviços pormenorizados, designar um ponto de contato ou uma entidade de referência a nível federal assegura que o administrador local possua acesso às informações essenciais para tomar medidas e orientar o governo municipal no que diz respeito às migrações. É fundamental, por essa razão, manter um diálogo aberto entre os entes federativos. Conforme apontado pelo

[493] Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2023j). *Relatório das reuniões do grupo de trabalho da política nacional de migrações, refúgio e apatridia eixo 2 - integração local.* p. 11.
[494] FILHO, F. (2023). Acolhimento de imigrantes e refugiados no Brasil precisa melhorar na maioria dos municípios. *Radio Senado*, 14 de setembro de 2023. Recuperado de: https://shre.ink/bnL9.

Migracidades[495], uma boa gestão migratória inclui a coordenação horizontal entre governos locais, bem como a coordenação vertical com outros níveis de governo.

Além disso, é essencial aguardar a finalização da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia para compreender os detalhes de seu impacto no Brasil. Não é aceitável que, nos dias de hoje, o país ainda não tenha regulamentado esse tema de forma mais detalhada, considerando o avanço legal de várias pautas de Direitos Humanos. Com a devida regulamentação, será possível garantir com mais segurança os direitos dos beneficiários dos serviços, protegendo-os de eventuais mudanças no âmbito governamental. Por enquanto, é possível afirmar que as discussões sobre a implementação dos Centros Permanentes de Acolhimento e o aumento do número de CRAIS nos níveis municipal, estadual e federal são bastante positivas e avançam em uma boa direção. Nessa perspectiva, é fundamental que exista um local de referência para o acolhimento das pessoas imigrantes e refugiadas, além da rede geral da Assistência Social.

2.1- A rede de Assistência social e as entidades públicas

No Brasil, a Assistência Social tem regulamentação pela Lei Orgânica nº 8.742, de 7 dezembro de 1993. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), presente em todo o país, tem um modelo não contributivo, descentralizado e participativo de gestão que articula esforços e recursos de municípios, estados e da União para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Unidades públicas estatais criadas dentro do SUAS, os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) são procurados para fornecer apoio à população migrante e estrangeira, apesar de não terem essa destinação em particular, como ressaltam Pistorelo e Machado[496]. O CRAS é uma unidade pública localizada em áreas mais vulneráveis e com risco social, atuando no âmbito municipal. Sua principal função é articular os serviços socioassistenciais em sua área de atuação, além de oferecer programas e projetos de proteção social básica às famílias, de acordo com o artigo 6º-C, parágrafo primeiro da Lei nº 8.742 de 1993. Por sua vez, o CREAS é uma unidade pública presente em âmbito municipal, estadual ou regional, que tem como propósito fornecer serviços a indivíduos e famílias que enfrentam situações de risco pessoal ou social devido a violação de direitos ou

[495] MigraCidades. (s.d). *Material informativo sobre as 10 dimensões de governança migratória local*. Migracidades, Governança Migratória Local. Recuperado de: https://shre.ink/bnMf.

[496] MACHADO PISTORELO, A. A., MACHADO, V. G. (2022). Documentos brasileiros para migrantes e refugiados. In: LENCI, L. F. (Coords.), MACIEL, N., TORELLY, M. & CHAVES, J. (Orgs.). *Manual de atendimento jurídico a migrantes e refugiados*. Brasília, Organização Internacional para as Migrações. p. 61.

contingências. Para esses casos, são aplicadas intervenções especializadas na proteção social especial, conforme o artigo 6º-C, parágrafo segundo da Lei nº 8.742 de 1993.

Ainda que existam pontos em comum com o atendimento realizado para usuários brasileiros, há desafios próprios enfrentados para atuar junto à população imigrante. Pode-se destacar a barreira linguística entre servidores e usuários, além da necessidade de respeitar as especificidades culturais de origem dos migrantes. Há também obstáculos no acesso aos serviços, pois muitos imigrantes enfrentam o medo de se apresentar devido à sua condição migratória ou à falta de conhecimento sobre seus direitos no novo país, entre outros fatores. Nesse sentido, vários métodos podem ser utilizados para que a dificuldade de acesso aos serviços seja mitigada. Um dos instrumentos disponíveis é a busca ativa, que permite identificar indivíduos e famílias potenciais para receber os serviços. Através dessa ferramenta, é o próprio Estado que alcança o indivíduo, sem necessidade de aguardar que este busque os serviços públicos[497]. Deste modo, é possível enfrentar as barreiras de acesso e alcançar pessoas desinformadas sobre os serviços ou resistentes em buscar ajuda.

Ainda, é muito importante que nas cidades em que exista uma maior demanda, os servidores tenham formação para lidar com essa população determinada. Na cidade de Curitiba, devido ao crescimento da procura por assistência de migrantes nos CRAS, foram traduzidos materiais para promover uma comunicação mais eficaz entre os funcionários e os usuários[498]. Na cidade de Chapecó, houve a contratação de migrantes para posições em serviços municipais[499]. Nesse contexto, é importante mencionar que, para primar pela vocalização e autonomia de seus usuários, os migrantes também têm direito a adentrar espaços de participação e controle social do SUAS[500]. De fato, apostar pela participação ativa dessa população dentro do sistema contribui diretamente para soluções mais inclusivas, tendo em vista que as suas vozes serão consideradas na criação e execução de perspectivas mais diversas.

É oportuno destacar duas iniciativas relevantes promovidas pelo ACNUR no ano de 2021, as quais evidenciam o compromisso da organização em aprimorar a qualificação dos serviços

[497] Organização Internacional para as Migrações. (2023). *SUAS: Orientações para o atendimento a migrantes internacionais no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. p. 29.
[498] Centros de Assistência garantem acesso de imigrantes a serviços da Prefeitura. (2015). *Prefeitura Municipal de Curitiba*, 10 de novembro de 2015. Recuperado de: https://shre.ink/M5Ib.
[499] Profissionais dos municípios receberão capacitação para acolher imigrantes. (2019). *Secretaria da Assistência Social, Mulher e Família, Governo de Santa Catarina*, 11 de junho de 2019. Recuperado de: https://shre.ink/bnev.
[500] Organização Internacional para as Migrações. (2023). *Op. cit*., p. 29.

públicos prestados à população estrangeira. Em Manaus, houve treinamentos destinados às coordenadoras dos CRAS e CREAS com o objetivo de fornecer conhecimento sobre os direitos e serviços disponíveis. Ademais, também se buscou aprimorar as práticas de gerenciamento de dados, possibilitando um acompanhamento mais eficiente dos casos, a identificação de zonas mais vulneráveis e necessidades específicas[501]. Em Brasília, foi realizada uma oficina de capacitação para os servidores dos CRAS e CREAS do Distrito Federal, desenvolvida em resposta ao crescimento da demanda, com o objetivo de nivelar as informações e melhorar o atendimento, reduzindo os obstáculos culturais, legais e sociais que impactam a recepção e integração dessa comunidade[502]. Na ausência de um sistema nacional específico para essa população, é fundamental transversalizar esse tema nas políticas setoriais em todos os níveis, como no SUAS ou no SUS. A capacitação dos profissionais é essencial para lidar com os desafios e especificidades do contexto migratório, e essas iniciativas devem ter um caráter permanente, contando com a organização e o apoio do próprio Estado.

A ausência de um serviço próprio direcionado à população imigrante foi sanada na cidade de São Paulo em novembro de 2014, quando foi inaugurado o primeiro Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI Oriana Jara)[503]. Em Santa Catarina, foi criado um CRAI em Florianópolis, que funcionou de fevereiro de 2018 a setembro de 2019[504]. Na cidade do Rio de Janeiro, foi inaugurado um CRAI em 2023. Conforme estudo divulgado em 2019, o Brasil, até aquele momento, possuía 63 CRAIS distribuídos por 17 estados federativos, com foco principal na região Centro-Sul do país[505]. Considerando que o primeiro CRAI foi criado em 2014, é impressionante o progresso alcançado em pouco mais de uma década, na medida em que houve um grande desenvolvimento desses serviços em um período relativamente curto. Sem embargo, essa informação também traz a evidência de que há uma concentração

[501] IRNALDO, F. (2021). Com apoio do ACNUR, Manaus fortalece assistência social e psicossocial a pessoas refugiadas, migrantes e brasileiros. Ações beneficiam atividades dos centros de referência CRAS e CREAS, acessados em diferentes pontos da capital amazonense. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*, 23 de setembro de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnMM.

[502] Agência da ONU para Refugiados e IMDH realizam oficina para capacitar profissionais da assistência social do DF. Aprimorar o atendimento às pessoas refugiadas e imigrantes é tema de oficina de capacitação aos servidores dos Cras e Creas do DF. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados,* 8 de dezembro de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnM8.

[503] ONU reconhece política pública da cidade de São Paulo aos refugiados como exemplo para o mundo. Comitiva com membros do alto comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, visitou o CRAI, equipamento de apoio especializado para imigrantes na capital. *Cidade de São Paulo*, 8 de novembro de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnMt.

[504] GUAGLIANO, C. (2020). Florianópolis se torna 2º município no Brasil a ter Política Municipal para a População Migrante. Baseada na Lei de Migração, a Política Municipal para a População Migrante em Florianópolis partiu de articulações com associações de imigrantes e ONGs ligadas à temática. *Migramundo*, 6 de agosto de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnMo.

[505] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *Op. cit*., p. 102.

geográfica desses centros especializados em algumas regiões, o que causa lacunas significativas no atendimento de alguns estados.

Além da assistência em questões burocráticas, de saúde e trabalhistas, entre outras, é necessário disponibilizar um espaço provisório para acolher as pessoas que acabaram de chegar ao país em condições de vulnerabilidade socioeconômica. Deste modo, é fundamental realizar uma avaliação na rede socioassistencial para identificar qual unidade de acolhimento é mais apropriada para atender as necessidades dos usuários. Para isso, há de se considerar a orientação sexual, identidade de gênero, composição familiar, presença de deficiência, habilidade para viver de maneira autônoma, disponibilidade de unidades de acolhimento e preocupações relacionadas à segurança e proteção[506]. No âmbito do SUAS, essas pessoas podem ser acolhidas pelo Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias, junto àquelas em situação de rua ou desabrigo devido ao abandono, à falta de residência ou à condição de trânsito sem meios de subsistência. O acolhimento provisório, nesse contexto, pode ocorrer em um abrigo institucional, casa de passagem ou república[507]. Esse tema será melhor aprofundado adiante, no subcapítulo nº 3, onde se trata da prática do acolhimento brasileiro.

Na hipótese de pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade que não tenham um lugar para residir em um abrigo designado pelo Poder Público ou organização social, poderá se atender, em última instância, ao Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), sempre que exista no município[508]. O Centro POP possui um papel importante no alcance dos objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua[509], sendo um serviço do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em parceria com os municípios. Essa unidade pública da Assistência Social não é um abrigo, mas funciona como ponto de apoio para seus usuários, que podem ser jovens, adultos, idosos e famílias. No caso de crianças e adolescentes, devem estar acompanhados de familiar ou responsável legal para que sejam atendidos. Dentro de um Centro POP, é possível fazer refeições, realizar higiene pessoal, guardar pertences, obter

[506] Ministério da Cidadania, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2022). *Guia de Atendimento a Migrantes Internacionais no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. p. 52.
[507] Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. (2024b, *online*). *Serviço de Acolhimento para Adultos e Famílias*. Recuperado de: https://shre.ink/bnMW.
[508] Os centros POP estão concentrados, em geral, em áreas centrais de cidades grandes.
[509] Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.

informações sobre trabalho e direitos, receber apoio para regularizar documentos e usar o endereço como referência para comprovante de residência[510].

Decerto, considerando que não existe um sistema central de acolhimento específico para refugiados ou imigrantes em situação de vulnerabilidade, é necessário que mais iniciativas dentro da Assistência Social sejam desenvolvidas para que ela se adapte às necessidades dessas pessoas. É essencial, por exemplo, a realização de treinamentos e capacitações contínuas em todo o país, e não apenas iniciativas pontuais, considerando a estrutura descentralizada do SUAS. Nessa perspectiva, podemos citar o enfoque das capacidades, trabalhado por Nussbaum[511], onde se considera que o real reconhecimento de um direito a alguém implica em um apoio afirmativo em um nível material e institucional. Por consequência, uma vida sem o acesso adequado aos direitos básicos é degradada e incompatível com a dignidade humana.

2.2- O papel das Organizações da Sociedade Civil

Em face da falta de uma política nacional que organize centros voltados à população imigrante, é de se evidenciar a importância do trabalho desempenhado pelas organizações da sociedade civil. No Brasil, as organizações da sociedade civil (OSC) são entidades sem fins lucrativos que desempenham um papel fundamental no desenvolvimento e na implementação de políticas públicas. No contexto da imigração e do refúgio, sua importância é inquestionável, especialmente diante da sobrecarga de responsabilidades que assumem devido à ausência de serviços públicos equivalentes por parte do Estado[512]. Considerando seu papel central no cenário brasileiro, destacamos agora o trabalho de algumas dessas entidades.

Em primeiro lugar, é importante mencionar a Cáritas, uma organização da Igreja Católica fundada no Brasil em 12 de novembro de 1956, que atua em vários países e no Brasil se dedica à acolhida, integração e proteção de migrantes e refugiados por meio de projetos espalhados por diversas regiões do país. O ACNUR chegou à terras brasileiras na década de 1980, o que poderia ter criado um vácuo de vinte anos na assistência aos refugiados, caso a

[510] Serviços e Informações do Brasil. (2024, *online*). *Acessar o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP)*. Recuperado de: https://shre.ink/MtGd. No Brasil, não existe o sistema de padrón municipal como na Espanha. O comprovante de residência é obrigatório, no entanto, para realizar vários trâmites administrativos.
[511] NUSSBAUM C, M. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Tradução: Ramon Vila Vernis (caps. I-IV) e Albino Santos Mosquera (caps. V-VII). Paidós Estado y Sociedad. pp. 278-286.
[512] MACHADO PISTORELO, A. A., MACHADO, V. G. (2022). *Op. cit*., p. 61.

Igreja Católica não tivesse assumido esse papel no momento, conforme muito bem apontado por Moreira[513]. Nesse mesmo sentido, Barreto[514] afirma que a Cáritas desempenhou um papel crucial ao orientar o governo brasileiro na criação e implementação de políticas eficazes de recepção e assistência a refugiados. Segundo ele, a organização foi responsável por ensinar o governo a lidar com esse tema, sendo uma das principais responsáveis pela boa política adotada atualmente no Brasil.

Outra organização religiosa de destaque é a Missão Paz, uma instituição filantrópica da obra scalabriniana, em atividade desde 1930 e localizada na cidade de São Paulo. A instituição fornece apoio e acolhimento a imigrantes e refugiados por meio dos seus cincos eixos: a Casa do Migrante, o Centro Pastoral e de Mediação dos Migrantes (CPMM), o Centro de Estudos Migratórios (CEM), os Eixos Transversais e a Igreja Nossa Senhora da Paz; além de outras atividades transversais[515]. A Missão Paz, desta forma, atua de maneira diversa, oferecendo uma rede de apoio que abrange múltiplas dimensões da vida dessas pessoas.

Aqui apontamos o eixo da Casa do Migrante, que é onde se realiza o acolhimento de imigrantes e refugiados. Fundada em 1978, a Casa do Migrante segue atuando como um centro de acolhimento, com capacidade para abrigar até 110 pessoas - entre homens, mulheres, crianças e população LGBTQIA+. O período de permanência varia de 15 a 90 dias, podendo ser prorrogado conforme as necessidades de cada caso. Para uma convivência saudável em um espaço coletivo, é fundamental respeitar as orientações dadas, sendo necessário assinar um termo de ciência; caso haja desrespeito às regras, a estadia poderá ser encerrada antes do previsto. É oferecido serviço de assistente social, psicólogo, advogado, psiquiatra, nutricionista, acupunturistas, professores de português. A casa do Migrante não possui financiamento estatal, mas realiza ações pontuais em parceria com o governo[516].

Outra organização de destaque, o Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados (SJMR), chegou ao território brasileiro em 2003. Vinculada à Companhia de Jesus e presente em 50 países, o SJMR Brasil possui como eixo de atuação a proteção, os meios de vida, a integração, a incidência e a pastoral[517]. A organização tem várias áreas de intervenção, a exemplo do

[513] MOREIRA, J. (2014). Refugiados no Brasil: Reflexões acerca do processo de integração local. *Revista Interdisciplinar Mobilidade Humana,* v. 22, nº 43. pp. 85-98.
[514] BARRETO, L. P. T. (2010). A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história. In: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e Ministério da Justiça. *Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. p. 17.
[515] Missão Paz. (2023, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bn7Y.
[516] Entrevista realizada em sete de julho de 2023 com funcionária da organização. Comunicação pessoal.
[517] Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados Brasil. (2024, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bn74.

acolhimento, do acompanhamento sociofamiliar e psicológico, da assistência jurídica e social, dos cursos de idiomas e cultura brasileira, da formação e capacitação profissional, da inserção laboral, *inter alia*. O SJMR é um exemplo claro de organização que oferece suporte especializado de forma estruturada no território brasileiro, atuando por meio de cinco escritórios localizados em Brasília, Belo Horizonte, Boa Vista, Manaus e Porto Alegre[518].

Por sua vez, o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) é uma associação vinculada à Fundação Scalabriniana. Foi fundado em Brasília no ano de 1999 e é especialista em prestar apoio jurídico e socioassistencial, bem como em oferecer acolhimento humanitário e promover a integração social e laboral de migrantes, solicitantes de refúgio, refugiados e apátridas. A associação possui sede em Brasília e um escritório em Boa Vista, no estado de Roraima. O IMDH conta com diversos projetos em andamento, e um dos que se destaca dentro do programa "Atendimento, Proteção, Promoção e Integração" é o projeto "Acolhida, integração e assistência a pessoas refugiadas, solicitantes de refúgio e apátridas"[519]. Nesse cenário, o IMDH oferece apoio e assistência através de diversas maneiras, seja através do acolhimento temporário, auxílio alimentação, auxílio transporte, orientação para obtenção do bilhete único, bolsa subsistência, doação de cesta básica, encaminhamento para albergue, encaminhamento para CRAS/CREAS, *inter alia*. O Instituto não atua sozinho no projeto, colabora em parceria com o ACNUR, o CONARE, a Operação Acolhida e outras instituições e atores importantes da área. Em 2022, 414 pessoas foram beneficiadas pela bolsa de subsistência, com recursos provenientes do convênio firmado entre o IMDH e o ACNUR[520].

Fruto de outra parceria, o IMDH também tem participação no centro de acolhida Casa Bom Samaritano que está sob a direção da AVSI Brasil. O Centro de Acolhida Casa Bom Samaritano está localizado em Brasília, o espaço não é um lugar aberto ao público em geral, é um projeto específico com programação e metodologia adequadas para a integração de famílias originárias dos estados do Amazonas e Roraima. A Casa possui 94 leitos e o acolhimento poderá se estender por até 3 meses[521]. Algumas das atividades prestadas pelo

---

[518] Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados Brasil. (2020). *Relatório Anual*.

[519]Apesar do título dado, o público-alvo do projeto também engloba os venezuelanos que possuem residência temporária com base na Portaria Interministerial nº 9/2018 ou residência por prazo indeterminado. Como a crise que se instalou na Venezuela se configura uma situação de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos (GGVDH), é compreendido que até mesmo aqueles que não buscaram formalmente refúgio podem necessitar de proteção internacional. Além disso, também podem participar sírios, afegãos e ucranianos que receberam residência por meio de acolhida humanitária.

[520] Instituto Migrações e Direitos Humanos. (2022). *Relatório de atividades 2022*.

[521] Instituto Migrações e Direitos Humanos. (2023, *online*). *Casa Bom Samaritano celebra seu primeiro ano de existência*. Recuperado de: https://shre.ink/bnAl.

IMDH são o apoio e monitoramento das atividades do centro, a promoção e capacitação do voluntariado, o acompanhamento de casos de proteção, *inter alia*.

Conforme pode ser observado, as organizações da sociedade civil mencionadas realizam atividades de grande destaque e possuem liberdade de atuação dentro das suas competências. No Brasil, é vedada qualquer forma de interferência estatal na criação ou operação das organizações, uma vez que isso configura uma violação do artigo 5º, inciso XVIII da Constituição Federal. Em 2014, foi aprovado o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), instituído pela Lei nº 13.019/2014, com o objetivo de fornecer segurança jurídica às organizações da sociedade civil e de ampliar as potencialidades nas relações por elas estabelecidas. O MROSC, deste modo, é uma norma estruturante aplicável às relações de parceria com os diversos órgãos e entidades da administração pública federal, distrital, estadual e municipal. Antes da criação do marco regulatório, existia grande insegurança jurídica e falta de instrumentos eficazes para abranger todas as organizações civis e suas parcerias com o poder público. O cenário incluía ainda a criminalização das organizações e dos movimentos sociais, além de uma constante falta de clareza devido a frequentes mudanças nas normas, entre outros desafios[522].

Apesar da existência da normativa, nos últimos anos, em um cenário político adverso marcado pela ascensão de um governo de extrema direita em 2019, surgiram diversos projetos de lei com o objetivo de controlar as atividades das organizações da sociedade civil. O Projeto de Lei nº 67/2021, como ilustração, buscava impor novas restrições às OSCs. Outro exemplo é o Projeto de Lei nº 6.764/2002, que propunha mudanças na Lei de Segurança Nacional, introduzindo tipos penais amplos e genéricos que poderiam ser usados para limitar a atuação de movimentos sociais e organizações específicas[523]. Na contramão de um governo autoritário, em junho de 2020, foi lançado um Manual Prático de Apoio às Organizações da Sociedade Civil[524] com o intuito de auxiliar as organizações nos processos de tomada de decisão durante suas relações de parceria estabelecidas com o Poder Público, conforme regido pela Lei nº 13.019/2014.

---

[522] Escola Nacional de Administração Pública. (2019). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Brasília*. p. 15.

[523] VILLARES, L., FERRER, I. (2021). Organizações da sociedade civil resistem e garantem direitos para o setor. Congresso derruba veto e garante segurança e autonomia às Organizações da Sociedade Civil. *Cáritas Brasileira*, 28 de outubro de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnLI.

[524] STORTO, P. R., LOPES, L. F. (2020). *MROSC e COVID - 19: Manual Prático de Apoio às OSC. Brasília, Plataforma por um novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*.

Conforme o exposto, é fundamental compreender que as organizações, para além de desempenharem um papel importante na defesa dos direitos dos imigrantes em aspectos mais imediatos, também acabam influenciando no âmbito legal e na sensibilização da sociedade para questões relacionadas à migração. Ter a proteção e o reconhecimento do Poder Público, nesse diapasão, é essencial para que seja possível seguir fazendo um trabalho eficaz em parceria. De modo geral, os Estados dependem das organizações para garantir a continuidade e a eficiência dos serviços prestados, pois, sem esse suporte, sua sustentação se tornaria inviável. Essa realidade se aplica a diversos países, onde a colaboração entre governo e sociedade civil se mostra essencial para a implementação de políticas estatais eficazes. O reconhecimento dessa parceria traz benefícios para o governo, que passa a contar com uma gestão compartilhada mais eficiente e adaptável às demandas sociais. Um exemplo disso pode ser observado na Espanha, que, nos últimos anos, tem ampliado significativamente o reconhecimento das organizações no país no que tange ao seu Sistema Nacional de Acolhimento para a Proteção Internacional. Como resultado, o número de centros privados subvencionados pelo governo têm crescido de forma expressiva, superando a quantidade de centros públicos disponíveis.

Ainda nesse contexto, o Ministério da Justiça aprovou recentemente novas portarias que condicionam a emissão de visto humanitário à capacidade de acolhimento do migrante por uma entidade da sociedade civil. Essas novas medidas têm gerado preocupações entre organizações da sociedade civil e outros atores diretamente envolvidos na questão migratória. As portarias regulamentam a emissão de visto humanitário para cidadãos de duas nacionalidades específicas: afegã e haitiana, conforme estabelecido, respectivamente, pela Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 49, de 24 de dezembro de 2024, e pela Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 51, de 27 de dezembro de 2024. Essas medidas não são totalmente inéditas porque, no caso dos afegãos, a acolhida atrelada ao patrocínio de entidades já estava prevista pela antiga Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 42, de 22 de setembro de 2023. Porém, a nova Portaria nº 49, de 24 de dezembro de 2024, também veio a estabelecer que o visto humanitário se aplicará a aqueles que tiverem deixado o território do Afeganistão a partir de 15 de agosto de 2021, sem ter fixado residência em um terceiro país. Ademais, o processamento dos pedidos de visto temporário estará sujeito às condições de lotação, de segurança e de infraestrutura das Embaixadas em Teerã e Islamabade, reafirmando o que já havia sido previsto em 2023.

As Portarias 49 e 51 estabelecem que a concessão do visto temporário dependerá da disponibilidade de espaços para abrigamento e da inclusão socioeconômica dos imigrantes por meio de organizações da sociedade civil com as quais a União tenha firmado Termo de Cooperação, conforme a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e o edital de seleção promovido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública. O processamento do visto temporário ocorrerá apenas após a avaliação do perfil individual e da capacidade de acolhimento e integração socioeconômica dos imigrantes por cada entidade habilitada. Uma vez identificados os indivíduos aptos para o acolhimento humanitário, o Ministério da Justiça e Segurança Pública enviará ao Ministério das Relações Exteriores uma comunicação com a lista daqueles que serão entrevistados. Após o cumprimento das exigências e parâmetros definidos, o visto temporário poderá ser emitido.

Decerto, as entidades habilitadas desempenham um papel central no acolhimento dos imigrantes, o que, de certa forma, justifica a abordagem adotada na criação das portarias mencionadas. No entanto, o modelo de patrocínio estabelecido é inédito no Brasil e gera incertezas quanto à sua aplicação e efetividade. A esse propósito, é possível mencionar, por exemplo, que o edital de convocação para entidades interessadas no acolhimento de afegãos foi divulgado somente em setembro de 2024, um ano após a publicação da antiga Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 42, de 22 de setembro de 2023. Portanto, durante esse ano, muitas pessoas caíram em uma situação de limbo jurídico, pois a portaria atual não estava completamente regulamentada, o que impedia o exercício do direito.

Durante esse mesmo período, houve a aprovação da Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 50, de 26 de dezembro de 2024, que está dirigida aos ucranianos. Contudo, o governo federal não impôs a exigência da avaliação do perfil individual e da capacidade de acolhimento e integração socioeconômica dos imigrantes por cada entidade habilitada para o processamento do visto humanitário a essa nacionalidade específica, permitindo a sua solicitação em qualquer unidade da Polícia Federal, independentemente da situação migratória em que a pessoa tenha entrado no Brasil. Assim, torna-se essencial apontar e questionar por que há um tratamento distinto entre as nacionalidades. Embora o número reduzido de solicitações por parte dos ucranianos possa ser um fator considerado, ele não deve justificar a diferenciação no tratamento migratório. Facilitar a entrada de uma nacionalidade em detrimento de outras pode criar precedentes questionáveis e comprometer a coerência dos princípios que regem a política migratória.

Apesar das críticas emitidas em relação ao teor das portarias, na opinião do Ministério da Justiça, estas aprimoram a política migratória brasileira, na medida em que buscam garantir a estrutura de acolhimento antes da chegada ao Brasil, reafirmando o compromisso do Estado em promover um acolhimento humanitário seguro, ordenado e regular, em parceria com a sociedade civil, alinhado às práticas internacionais do Pacto Global de Migrações[525]**.** De fato, a preocupação do Estado brasileiro é compreensível, considerando que a chegada de imigrantes ao país gera dificuldades de abrigamento, principalmente pelo fato de não haver um sistema de acolhimento consolidado. Afinal, aceitá-los em território nacional sem oferecer condições mínimas de acolhimento, deixando-os vulneráveis nas ruas, não faz sentido. No entanto, é preciso reconhecer também que essas exigências acabam limitando o direito de exercitar o visto humanitário. Além disso, ainda que a intenção inicial das portarias tenha sido garantir um acolhimento digno, o fato de as restrições terem sido aplicadas apenas a determinadas nacionalidades, como haitianos e afegãos, levanta questionamentos, incluindo a possibilidade de um viés discriminatório.

2.3- Os casos específicos das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro

O poder público municipal desempenha um papel crucial como um dos principais agentes institucionais na promoção de políticas públicas voltadas aos imigrantes no Brasil. São Paulo e Rio de Janeiro, assim como as demais cidades brasileiras, possuem gestões locais independentes, com Poder Executivo e Poder Legislativo. Decerto, a Constituição Federal de 1988 determina que os municípios possuem autonomia dentro da organização político-administrativa do país. Nesse sentido, os municípios têm a responsabilidade de garantir a provisão de serviços públicos essenciais a todos os seus residentes, o que inclui também os imigrantes. As duas cidades em questão foram escolhidas para análise por serem as mais populosas do país e por terem desenvolvido políticas específicas e um marco regulatório especial relacionados à temática de imigrantes e refugiados. Nesse ponto, iremos analisar primeiramente a realidade de São Paulo e, logo após, a do Rio de Janeiro.

A cidade de São Paulo é uma megalópole, a maior capital da América Latina, com uma população estimada em 2021 de 12.396.372 pessoas[526]. Com sua tradição cosmopolita, recebe pessoas de todas as regiões do país e de diversas partes do mundo. Distinguindo-se como o maior polo econômico do Brasil, o município atrai um grande número de refugiados e

[525] DELFIM, R. B. (2025). Além de afegãos, Brasil agora condiciona visto humanitário para haitianos a acolhida pela sociedade civil. *Migramundo*, 2 de janeiro de 2025. Recuperado de: https://shre.ink/MvBt.
[526] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bnMw.

imigrantes, que chegam em busca das inúmeras oportunidades oferecidas. De fato, entre janeiro de 2000 e março de 2022, haviam 394.818 migrantes registrados na cidade de São Paulo[527]. Em relação aos refugiados, aproximadamente 10,5% das solicitações para reconhecimento dessa condição no Brasil foram analisadas pelo CONARE no estado de São Paulo em 2021[528], tendo esse número saltado para 23,6% em 2022[529]. Durante esses anos analisados (2021-2022), as pessoas solicitantes tinham como origem, principalmente, países como China, Haiti, Angola e Nigéria, o que reitera uma tendência dos anos anteriores. Ademais, também é interessante pontuar que a cidade de São Paulo recebeu cerca de 4.480 venezuelanos por meio do procedimento de interiorização idealizado pelo governo federal entre abril de 2018 e outubro de 2022[530].

Em 2016, São Paulo foi pioneira no país ao implementar a Política Municipal de Política Migratória (PMPI) através da Lei Municipal nº 16.478, de 8 de julho. Esse marco jurídico estabeleceu a governança migratória na cidade como uma política de Estado, com o propósito de definir os princípios, objetivos e diretrizes para orientar a atuação do poder público municipal nas questões migratórias[531]. A PMPI adota uma abordagem intersetorial e trabalha com colaboradores, destacando-se o Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS). A entidade religiosa atua como organização da sociedade civil em parceria com a Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, com o objetivo de fornecer acolhimento a imigrantes em situação de vulnerabilidade. Outrossim, o SEFRAS também desempenha um papel fundamental na gestão do Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI), em colaboração com a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo, proporcionando um espaço dedicado a atender as necessidades específicas dos imigrantes na cidade. Essa colaboração entre entidades públicas e a sociedade civil demonstra a importância da cooperação mútua para garantir suporte adequado e soluções efetivas às demandas da comunidade imigrante[532].

---

[527] MigraCidades. (2022a). *Op. cit*., p. 9.
[528] JUNGER DA SILVA, G., CAVALCANTI, L., OLIVEIRA, T. & SILVA, B. G. *et. al*. (2022). p. 23.
[529] JUNGER DA SILVA, G., CAVALCANTI, L., LEMOS SILVA, S. *et al*. (2023). *Refúgio em Números (8ª Edição)*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais, Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações. Brasília, OBMigra. p. 21.
[530] JUNGER DA SILVA, G., CAVALCANTI, L., OLIVEIRA, T. *et al*. (2022). *Op. cit*., p. 23.
[531] Dia Mundial do Refugiado reafirma São Paulo como uma cidade solidária aos refugiados. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*, 29 de junho de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/bn7w.
[532] Organização Internacional para as Migrações, Prefeitura de São Paulo. (2019). *A cidade de São Paulo. Perfil 2019. Indicadores da governança migratória local*. p. 20.

Em novembro de 2014, foi inaugurado o primeiro Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI Oriana Jara), um equipamento público da Secretaria Municipal dos Direitos Humanos do Município de São Paulo. O CRAI é um serviço público operado em colaboração com o Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS) e facilita o acesso a uma variedade de serviços públicos, incluindo saúde, educação e assistência social. Também é oferecido aos assistidos informações e orientações sobre o processo de regularização migratória, acesso a serviços públicos, oportunidades no mercado de trabalho e assistência jurídica e psicossocial. A assistência jurídica é disponibilizada através de uma parceria estabelecida com a Defensoria Pública da União, já a assistência psicossocial, é oferecida graças à colaboração com a equipe do Projeto Veredas, vinculado à Universidade de São Paulo[533]. Entre 2014 e 2019, aproximadamente metade dos atendidos pelo CRAI São Paulo residiam em moradias alugadas ou pensões, enquanto os Centros de Acolhida abrigavam cerca de 15% dos assistidos. As principais demandas do CRAI foram a regularização migratória (54,17%) e a busca por vaga no Centro de Acolhida (15,82%). Ainda nesse mesmo período, a situação migratória de cerca 6 em cada 10 atendidos era de solicitantes de refúgio ou irregulares/indocumentados[534].

O CRAI São Paulo no passado funcionou como abrigo emergencial, porém o centro não realiza mais essa função, conforme bem acentuado por Sampaio e Baraldi[535]. O SEFRAS, no entanto, possui um espaço de acolhimento, a Casa de Assis, em parceria com a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. O local acolhe refugiados e solicitantes de refúgio, proporcionando-lhes acesso aos direitos básicos e oferecendo uma ampla gama de serviços, como apoio psicológico, assistência social e assessoria jurídica. Além disso, facilita a integração por meio de aulas de português, educação escolar básica e orientação para o ingresso no mercado de trabalho. Com capacidade para abrigar até 110 imigrantes e refugiados de diferentes nacionalidades, a Casa se destaca como um espaço de acolhimento e apoio. A maioria dos indivíduos assistidos são homens com idades variando entre 18 e 45 anos, enquanto o restante é composto por mulheres acompanhadas de crianças[536]. Por fim, o CRAI São Paulo possui o serviço móvel, o qual consiste em um equipamento itinerante que realiza atendimento e referenciamento de maneira desterritorializada. Deste modo, é possível

[533] *Ibid.*, p.18.
[534] Consultoria Técnica da Câmara Municipal de São Paulo. (2021). *Relatório: Atendimentos realizados entre 2014 e 2019 no Centro de Referência e Atendimentos para os Imigrantes (CRAI)*.
[535] SAMPAIO, C., BARALDI, C. (2019). *Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo*. Documentos de Projetos (LC/TS.2019/16/Rev.1), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. p. 22.
[536] Sefras. Ação Social Franciscana (2023, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bnAa.

distribuir os serviços de atendimento de forma descentralizada, tornando mais fácil o acesso para as comunidades imigrantes.

Em São Paulo, também se põe em evidência a existência da Casa de Passagem Terra Nova, destinada especificamente aos refugiados e vítimas de tráfico. Inaugurada no início de outubro de 2014, a Terra Nova foi a primeira do gênero a ser financiada com recursos públicos repassados pelo Ministério de Desenvolvimento Social ao governo estadual de São Paulo. Antes, as opções de abrigo para refugiados em São Paulo estavam limitadas a espaços mantidos pelas organizações da sociedade civil, a exemplo da Casa do Migrante e a Casa das Mulheres, administradas por congregações católicas. Em vista disso, era necessário reconhecer que as organizações responsáveis enfrentavam limitações de capacidade e que não possuíam mais recursos suficientes para suprir a crescente demanda de novas chegadas. A criação da Casa de Passagem Terra Nova ocorreu em resposta a demandas apresentadas pela Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, pelo ACNUR e outras entidades parceiras, no âmbito do Comitê Estadual sobre Migração e Refúgio. Essas reivindicações foram baseadas nas opiniões dos solicitantes de refúgio e refugiados que apontaram a falta de abrigo como uma de suas necessidades prioritárias a serem sanadas[537]. A Casa de Passagem Terra Nova possui 50 vagas de atendimento, sendo composta por 10 quartos, área de convivência, brinquedoteca, refeitório e salas de atendimento individualizado. A residência fornece apoio social e jurídico, bem como promove atividades ocupacionais e culturais. Além disso, são oferecidas aulas de língua portuguesa e encaminhamento para a rede de políticas públicas. Os encaminhamentos para atendimento são feitos por meio de instituições como a Cáritas, Missão de Paz, Posto Humanizado de Guarulhos e pela Secretaria de Estado da Justiça e Defesa da Cidadania[538].

Destaca-se, no âmbito do acolhimento feminino, o Centro de Acolhida Especial para Mulheres Imigrantes Palotinas, criado pela Associação Palotina em 2006, que oferece atendimento direcionado a mulheres imigrantes, egressas do sistema prisional e refugiadas. As mulheres são acolhidas e recebem moradia por um período de até 12 meses em um espaço que funciona 24 horas por dia, com uma equipe profissional responsável pelo atendimento e

[537] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2014). *Abrigo público acolhe primeiros refugiados em São Paulo. Com uma pequena mala verde e algumas sacolas na mão, a jovem angolana Maria abriu a porta do quarto que a hospedará pelos próximos 45 dias*, Comunicado de imprensa, 31 de outubro de 2014. Recuperado de: https://shre.ink/bneY.

[538] FRANÇA, R. A., RAMOS, W. M. & MONTAGNER, M. I. (2019). Mapeamento de políticas públicas para os refugiados no Brasil [Mapping public policies for refugees in Brazil]. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, v. 19, nº 1. pp. 89-106.

pelo encaminhamento aos serviços da rede pública[539]. Esse tipo de ação é relevante, pois proporciona um ambiente seguro para um público vulnerável, levando em conta o cruzamento tanto da questão de gênero quanto do status migratório. Com efeito, a abordagem interseccional garante um atendimento mais sensível às necessidades específicas dessas mulheres. Além disso, é importante destacar que a duração do acolhimento é significativamente maior em comparação à maioria dos outros centros, cuja média é de aproximadamente três meses.

Apesar da existência de abrigos na cidade, o acesso à moradia segue sendo particularmente complicado para refugiados. Em maio de 2015, foi realizado o I Fórum "Morar no Refúgio" em São Paulo[540], o qual teve como finalidade comunicar aos órgãos competentes as principais dificuldades enfrentadas nesse contexto. Na ocasião, foram discutidos a superlotação dos abrigos, bem como o curto período de acolhimento nos centros, o que resultava no encaminhamento desse grupo para abrigos destinados a pessoas em situação de rua. Decerto, os abrigos públicos destinados a acolher a população em situação de rua requerem um tratamento muito diferente, o que dificulta a capacidade de atender às necessidades específicas relacionadas ao refúgio.

A Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo mantém quatro Centros de Acolhida voltados para a população imigrante, além de outros recursos disponíveis para uso tanto pela população em geral como pelos imigrantes. Esses abrigos foram criados em resposta ao significativo fluxo de imigrantes haitianos que a Prefeitura de São Paulo recebeu em 2014. Em 2018, por causa do comprometimento com a estratégia de interiorização de imigrantes venezuelanos, foi designado um abrigo do Centro Temporário de Acolhida no bairro de São Mateus exclusivo para imigrantes[541]. Ainda, a Política Municipal de São Paulo estabelece que o CRAI fornecerá apoio em situações de emergência resultantes da chegada de grandes fluxos de imigrantes e refugiados[542]. Por todas essas iniciativas, São Paulo segue sendo um exemplo na vanguarda dos direitos dos imigrantes e refugiados. Com efeito, em 2018, a cidade recebeu o reconhecimento do ACNUR como "Cidade Solidária aos

[539] Palotinas. (2023, *online*). *Centro de Acolhida Especial para Mulheres Imigrantes e Refugiadas*. Recuperado de: https://shre.ink/bnAD.
[540] I Fórum "Morar no Refúgio". *Manifesto Morar no Refúgio.* São Paulo, 30 de maio de 2015.
[541] Organização Internacional para as Migrações, Prefeitura de São Paulo. (2019). *Op. cit*., p. 24.
[542] O Decreto nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016, regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante. De acordo com o artigo 9º do decreto, o CRAI deve auxiliar a Administração Pública Municipal em casos de emergência decorrentes da chegada iminente de um grande número de imigrantes e refugiados em condições de vulnerabilidade.

Refugiados"[543]. Em 2019, ganhou apreciação no relatório Indicadores da Governança Migratória Local (MGI), tornando-se uma das três cidades globais, juntamente com Accra e Montreal[544].

O Rio de Janeiro, por seu turno, é a segunda maior cidade do país, com uma população estimada, em 2021, de 6.775.561 pessoas[545]. Entre janeiro de 2000 a março de 2022, 149.996 migrantes foram registrados na cidade[546]. Segundo dados do CONARE[547], o estado do Rio de Janeiro representou entre 1% e 5% das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado apreciadas em 2022. É interessante observar que, embora a cidade receba um número significativo de imigrantes, o volume de pedidos de refúgio no estado não é tão expressivo, especialmente em comparação com São Paulo.

Ao longo da história, a primeira iniciativa estruturada de apoio a refugiados no Brasil ocorreu no Rio de Janeiro, em 1976. Naquele ano, a Arquidiocese do Rio de Janeiro deu início a um trabalho pioneiro de acolhimento aos refugiados que chegavam à cidade. Eles vinham de países fronteiriços, como Argentina, Chile e Uruguai, buscando escapar da repressão política imposta pelos regimes militares da época. Como o Brasil também vivia sob um governo militar, o Rio de Janeiro funcionava apenas como um ponto de passagem para aqueles que seguiam rumo à Europa. Diante dessa realidade, o então arcebispo do Rio de Janeiro, Dom Eugênio Sales, decidiu estabelecer um serviço contínuo de apoio aos refugiados, oferecendo abrigo e, com o suporte do ACNUR, intermediando sua realocação para um terceiro país onde pudessem encontrar proteção. O cardeal encarregou a Cáritas RJ dessa missão em nome da Arquidiocese, dando origem ao primeiro programa estruturado de assistência a refugiados no Brasil. O Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio[548] permanece em operação até os dias atuais. Nesse sentido, a entidade trabalha em três eixos: proteção, integração e mobilização:

I. Por proteção se pode entender o acompanhamento do processo de refúgio, com realização de entrevistas e elaboração de pareceres sobre os casos, através da disponibilização de todas as informações necessárias. além de assistência na obtenção

[543] Dia Mundial reafirma São Paulo como cidade solidária aos refugiados. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*, 29 de junho de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/xFZW.
[544] Conselho Municipal de Imigrantes, Cidade de São Paulo. (2020). *1º Plano Municipal de Políticas para Migrantes 2021-2024*.
[545] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bnei.
[546] MigraCidades. (2022b). *Relatório de seguimento. Rio de Janeiro*. p. 9.
[547] JUNGER DA SILVA, G., CAVALCANTI, L. & LEMOS SILVA, S. *et al*. (2023). *Op. cit.*, p. 21.
[548] Cáritas Rio de Janeiro. (2024, *online*). *Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio do Brasil*. Recuperado de: https://shre.ink/bnez.

e regularização de documentos, esclarecimentos sobre a Lei nº 9.474/97 e orientações e encaminhamentos jurídicos em diversas questões. Além disso, também há assistência na obtenção e regularização de documentos, esclarecimentos sobre a Lei nº 9.474/97 e orientações e encaminhamentos jurídicos em diversas questões.

II. Por integração se compreende a busca por assegurar que os refugiados tenham acesso ao aprendizado do idioma, ao mercado de trabalho, à educação e ao atendimento psicológico e de saúde. A partir disso, a instituição visa estabelecer parcerias com organizações públicas e privadas em diversas áreas para alcançar esse objetivo.

III. Por mobilização se interpreta o comprometimento da equipe em interagir diretamente com o público externo, através de engajamento e de diálogo para além dos muros da instituição. A organização ajuda através da divulgação de dados qualificados sobre a realidade do refúgio, ademais de trabalhar com a sensibilização da sociedade civil.

Além das ações já consolidadas, como as da Cáritas Rio de Janeiro, novos avanços têm emergido nessa área. Especialmente nos últimos dez anos, tanto a cidade quanto o estado do Rio de Janeiro têm avançado no fortalecimento de sua governança migratória. Em 2014, o estado se tornou pioneiro ao desenvolver o primeiro Plano Estadual de Atenção aos Refugiados[549]. Em 2022, o município criou o Comitê Municipal de Políticas de Atenção a Refugiados, Imigrantes e Apátridas (COMPARM), contando com a participação da OIM como membro consultivo. Desde então, o Comitê tem trabalhado no desenvolvimento de um plano municipal de políticas voltado para essa população[550].

Em dezembro de 2022, foi sancionada a Lei nº 7.730, que estabelece princípios, diretrizes e objetivos para a Política Municipal de Proteção dos Direitos da População Migrante e Refugiada. A proposta da política municipal no Rio de Janeiro surgiu após o assassinato do refugiado congolês Moïse Kabagambe, em 24 de janeiro de 2022, destacando a urgência do Poder Público em proteger os direitos da população migrante e refugiada, frente aos impactos do racismo e da xenofobia na sociedade[551]. Conforme o artigo 4º da Lei nº 7.730/22, a Política Municipal será estruturada com base em diretrizes que garantem a isonomia no tratamento, o respeito às especificidades de gênero, raça, etnia, orientação sexual, idade,

[549] ISHIZUKA, M. F., BRULON, V. (2019). A Integração Local dos Congoleses Refugiados e Solicitantes de Refúgio no Rio de Janeiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 11, nº 1.

[550] Rio de Janeiro inaugura seu primeiro centro especializado de atendimento a migrantes com apoio da OIM. *Organização Internacional para as Migraçõe*s, 9 de janeiro de 2023. Recuperado de: https://shre.ink/bnAf.

[551] Lei cria política de proteção a direitos de refugiados e migrantes. Projeto foi apresentado na Câmara após o assassinato do refugiado congolês Moïse Mugenyi Kabagambe, de 24 anos, na Barra da Tijuca, em janeiro. *Câmara Municipal do Rio de Janeiro*, 21 de dezembro de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bnAs.

religião e deficiência, além de assegurar a efetivação dos direitos de crianças, adolescentes e jovens migrantes. A política também buscará garantir acessibilidade aos serviços públicos, promover a divulgação dessas informações, apoiar grupos e organizações que atuam nesse campo, e garantir a prevenção e comunicação sobre violações graves de direitos, como tráfico de pessoas, trabalho escravo, xenofobia e agressões. Como se observa, a Lei nº 7.730 está em conformidade com os principais princípios estabelecidos tanto em âmbito nacional quanto internacional no que diz respeito à questão migratória. No entanto, é fundamental destacar que sua eficácia dependerá, principalmente, da forma como será implementada na prática. Além disso, o próprio texto legal enfatiza a necessidade de um diálogo contínuo entre o Poder Público, a sociedade civil e as diversas comunidades de migrantes e refugiados. Assim, a lei reconhece a importância da participação ativa dos imigrantes no desenvolvimento e na efetivação dessa política.

Nessa onda de avanços na área migratória, cabe realçar a inauguração, pela Cáritas Rio de Janeiro, da Casa de Acolhida Papa Francisco, em julho de 2018. Idealizada em colaboração com o ACNUR, o Colégio Santo Inácio e a Paróquia Imaculada Conceição, do Recreio, a Casa de Acolhida não recebeu apoio direto de instâncias governamentais. Esse abrigo temporário estava destinado às mulheres venezuelanas solicitantes de refúgio que estavam no estado de Roraima em situação de extrema vulnerabilidade. Dentro do abrigo, as mulheres podiam realizar seu processo de integração através do desenvolvimento de suas autonomias, com acesso a todos os serviços oferecidos pela Cáritas, como aulas de português, cursos de capacitação, apoio de advogados e atendimento social e psicológico. A estadia era até três meses, sendo estes renováveis por igual período[552]. Infelizmente, no decorrer do desenvolvimento dessa investigação a Casa fechou as portas por uma questão de recursos financeiros em 2023[553].

Em janeiro de 2023, ocorreu a abertura do primeiro Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) no centro da cidade do Rio de Janeiro. O CRAI do Rio de Janeiro teve como inspiração o CRAI de São Paulo[554] e a sua inauguração representa um importante avanço na consolidação da governança migratória no Rio de Janeiro. O centro carioca foi fruto de uma colaboração entre a Secretaria Especial de Cidadania, o CORE Response e

[552] Cáritas Rio de Janeiro. (2023, *online)*. *Casa de Acolhida Papa Francisco*. Recuperado de: https://shre.ink/bnAr.
[553] Informação recebida por contato via email à Cáritas Rio de Janeiro em 5 de julho de 2023. Comunicação pessoal.
[554] Segundo informado durante entrevista realizada no dia 31 de julho de 2023 com funcionária do CRAI Rio de Janeiro. Comunicação pessoal.

contou com o apoio da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). O espaço possuía alta rotatividade e oferece abrigamento emergencial, atendimento social e jurídico, aulas de português, *inter alia*. Sem embargo, após pouco mais de um ano de funcionamento, o CRAI do Rio de Janeiro encerrou suas atividades devido a uma série de problemas de gestão, incluindo atrasos no pagamento de funcionários e falhas na comunicação com a sociedade civil[555]. O centro representou um avanço significativo na governança migratória do Rio de Janeiro, e seu fechamento, como consequência, constitui um retrocesso, pois a comunidade imigrante necessita de um serviço público desse nível prestado diretamente a ela. Sem um centro especializado público de referência, os imigrantes poderão recorrer aos serviços públicos gerais, porém, estes podem não estão preparados para algumas demandas específicas, especialmente no caso de pessoas que estão em condição de vulnerabilidade. A descontinuidade de políticas públicas de apoio a imigrantes enfraquece a estrutura de acolhimento, comprometendo diretamente os direitos dessa população. Assim sendo, é essencial restabelecer o funcionamento do CRAI do Rio de Janeiro e garantir condições de trabalho adequadas para os profissionais, que desempenham um papel fundamental no atendimento à essa população.

Para além da criação do CRAI, algumas boas práticas na cidade são importantes de serem mencionadas. Em 2019, foi lançado o Protocolo MigraRio, um projeto da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, criado para apoiar, orientar e aprimorar o atendimento oferecido pelos profissionais da assistência social a refugiados e migrantes. A iniciativa busca qualificar os serviços prestados por meio de programas e ações voltadas a esse público no município do Rio de Janeiro[556]. A iniciativa em questão traz benefícios diretos aos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social, a outros atores envolvidos e também aos refugiados, solicitantes de refúgio, residentes permanentes ou portadores de visto humanitário. Outra boa prática a ser referida foi a campanha chamada "Rio + seguro para mulheres" desenvolvida em parceria pela prefeitura da cidade do Rio de Janeiro com a OIM, no final de 2021. Com base na identificação de relatos de atendimentos a mulheres migrantes nos serviços da Secretaria da Mulher, a campanha tem o objetivo de conscientizar essas mulheres, incluindo as migrantes, a respeito das leis e dos diferentes tipos de violência

[555] CRAI-Rio de portas fechadas: entenda a crise que assola a assistência a migrantes no município do Rio de Janeiro. (2024). *Migramundo*, 12 de julho de 2024. Recuperado de: https://shre.ink/MuTc.
[556] MigraRio. (2019). *Protocolo de Atendimento no Âmbito do SUAS aos Refugiados, Solicitantes de Refúgio e Migrantes no Município do Rio de Janeiro*. p. 16.

de gênero. Há a disponibilização de um *site* que dá acesso direto aos canais de emergência com informações escritas nos idiomas português, inglês, espanhol e francês. Outrossim, foram distribuídos cartazes informativos em espaços com grande movimentação de pessoas, incluindo locais de atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)[557].

É importante destacar que, apesar de São Paulo e Rio de Janeiro serem, de fato, as cidades brasileiras com maior histórico de iniciativas no acolhimento de imigrantes, especialmente devido à sua posição como principais centros urbanos e econômicos do país, outras regiões também têm se destacado nessa área. Decerto, nos últimos anos, houve uma reconfiguração dos fluxos migratórios no país, o que impactou também a forma como as iniciativas nesse contexto têm se desenvolvido. Nessa perspectiva, é fundamental reconhecer que a escolha por essa abordagem se baseia em uma questão histórica, sendo inadequada a reprodução de uma visão centralizada que diminui o caráter continental do país.

2.4- O caso de Roraima: a Operação Acolhida

Com o agravamento da crise econômica e social na Venezuela, houve um substancial aumento no número de cidadãos venezuelanos migrando para o Brasil nos últimos anos. O estado de Roraima, sob essa perspectiva, destacou-se em consequência da sua posição fronteiriça no mapa. Roraima tem uma população diminuta, principalmente se comparada a outros estados brasileiros. Segundo dados de 2022 do IBGE, o estado tem 636.303 habitantes e Boa Vista, a capital, concentra a maior parte da população estadual, com 413.486 residentes[558]. Essa é uma das razões que tornou bastante desafiadora a recepção de um número expressivo de pessoas, pois não existiam estruturas prévias de grandes dimensões para o acolhimento diante desse novo fluxo, evidenciando a necessidade de algum tipo de coordenação intergovernamental para suprir essa demanda emergencial.

Com base nisso, foi criada a Operação Acolhida, que teve origem na Medida Provisória nº 820 de 2018, posteriormente convertida pelo Congresso Nacional como Lei nº 13.684 de 2018. A lei, nesse sentido, trata das medidas de assistência emergencial destinadas a acolher pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório motivado por crise humanitária. Observa-se que a Lei nº 13.684, de 2018, apresenta uma abordagem abrangente

[557] Prefeitura lança campanha Rio + Seguro para Mulheres neste Réveillon com foco nas migrantes. *Prefeitura do Rio de Janeiro*, 31 de dezembro de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnAg.
[558] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023, *online*).

em relação às crises humanitárias, tendo sido inicialmente formulada em resposta à situação venezuelana, mas permitindo sua aplicação a futuros cenários semelhantes, independentemente da origem das pessoas envolvidas. Além disso, também se estabelece a criação do Comitê Federal de Assistência Emergencial, cujas diretrizes foram regulamentadas pelo Decreto nº 9.970 de 2019, depois revogado pelo Decreto nº 10.917, de 29 de dezembro de 2021. A Operação é uma criação federal, mas envolve também atores diferentes, como outros entes federativos, as Forças Armadas, os órgãos do Judiciário, organizações internacionais e organizações da sociedade civil. Decerto, os estados e municípios que acolhem os imigrantes podem solicitar assistência financeira do governo federal, sendo o realizado quando grupos de migrantes e refugiados venezuelanos se encontram em situação de grave vulnerabilidade social[559].

Os eixos de ação da Operação Acolhida são: ordenamento da fronteira (I), acolhimento (II) e interiorização (III). Na fase de ordenamento, os imigrantes acedem ao posto de triagem designados e começam os procedimentos para regularizar a sua situação migratória. Logo, solicitam assistência em abrigos de emergência sob a gestão do governo federal, os quais são coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) por meio de um Acordo de Cooperação Técnica com o ACNUR[560]. A interiorização poderá se dar depois como última etapa, caso haja interesse, pois é voluntária.

Em de abril de 2024, a Operação Acolhida possuía sete abrigos nas cidades de Boa Vista e Pacaraima, quais sejam: Jardim Floresta, Pricumã, Rondon 1, Rondon 5, Waraotuma a Tuaranoko, Alojamento BV8, Janokoida[561]. Os cinco primeiros se encontravam em Boa Vista, capital do estado, enquanto os dois últimos se localizavam em Pacaraima. Em abril de 2024, ainda segundo os dados do ACNUR, a Operação abrigava 6.774 pessoas. Rondon 1, em Boa Vista, era o que mais hospedava, com 2.242, seguido do Alojamento BV8, com 2.000. Durante a fase de acolhimento, a experiência e o tempo nos abrigos podem variar conforme as características de cada imigrante. O perfil das pessoas abrigadas é diversificado, englobando grupos familiares, famílias monoparentais, pessoas com deficiência, pessoas idosas, pessoas indígenas, crianças separadas e não acompanhadas.

---

[559] Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. (2023, *online*). *Operação Acolhida*. Recuperado de: https://shre.ink/bm57.

[560] *Ibid*.

[561] Dados extraídos de plataforma do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, que é periodicamente atualizada com os dados dos abrigos da Operação Acolhida.
Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2024a, *online*). *Perfil dos abrigos em Roraima*. Recuperado de: https://shre.ink/bm5J.

Em relação especificamente aos indígenas, seus direitos são garantidos pelo artigo 231 da Constituição Federal. Reconhece-se, portanto, o direito à organização social, aos costumes, às línguas, às crenças, às tradições e aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam os povos nativos. Apesar da proteção legal, quando da chegada massiva de indígenas venezuelanos (de etnias como warao, eñepã, kariña e pemón) no território brasileiro, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI)[562] teve como reação inicial declarar que sua função não era reconhecer e amparar esses povos, restringindo seu trabalho e atenção apenas aos indígenas nativos brasileiros. Nesse sentido, Godoy[563] faz uso do termo "refugiados coloniais", pois estes são os descendentes dos habitantes originários do continente que agora são estrangeiros em sua própria terra. De maneira contraditória, estas pessoas necessitam de um marco jurídico para poder se legalizar em suas terras nativas. Felizmente, a posição inicial da FUNAI de não se considerar competente para cuidar dos indígenas venezuelanos não se sustentou, e, com a evolução da Operação Acolhida, foram criados abrigos destinados a esse grupo. Em abril de 2024, estavam em funcionamento o Waraotuma a Tuaranoko e o Janokoida, isto é, dos sete abrigos em funcionamento dentro da Operação, dois estavam destinados especificamente a essa população.

A Operação Acolhida é conduzida pelo componente militar, através da Força-Tarefa Logística Humanitária, e aproximadamente 120 agências e instituições civis[564]. A participação do Exército Brasileiro no serviço de acolhimento da Operação Acolhida, não obstante, é alvo de controvérsias. Riggirozzi, Cintra e Grugel[565] apontam que, embora essa participação seja apresentada com linguagem humanitária de proteção, há incorporação de práticas de disciplina e controle que enfatizam os perigos que os migrantes representam para o Brasil, desde crimes até doenças, passando pela pressão nos mercados de trabalho e habitação. Na visão de Vasconcelos e Machado[566], a criação de abrigos foi considerada uma ação humanitária militar, mas também uma política de higienização dos espaços públicos, ao remover imigrantes venezuelanos que antes viviam nas ruas e em edifícios abandonados. Nesse sentido, por exemplo, é bom destacar que o estabelecimento de abrigos fora de áreas

[562] Órgão estatal estabelecido pela Lei nº 5371 de 1967 é responsável por proteger e promover os direitos dos povos indígenas no Brasil.
[563] DE GODOY, G. G. (2021). Refugiados indígenas: entre o passado e o futuro do regime de proteção internacional. In: RAMOS, A. C., RODRIGUES, M. A. G., & ASSIS DE ALMEIDA, G. (Orgs.). *70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951-2021): perspectivas de futuro*. Brasília, ACNUR Brasil. p. 286.
[564] Ministério da Defesa. (2024b, *online*). *Operação Acolhida*. Recuperado de: https://shre.ink/M5XK.
[565] RIGGIROZZI, P., CINTRA, N. & GRUGEL, J. *et al*. (2023) *Op. cit*., p. 3763.
[566] VASCONCELOS, I. S., MACHADO, I. J. R. (2021). *Op. cit*., p. 109.

urbanas, atrás de muros com arame farpado, cria uma sensação de criminalização e risco e uma tensão entre a implementação de direitos e a securitização da gestão da migração.

Ao fim e ao cabo, a experiência de militarização na gestão dos refugiados em Roraima representou uma mudança significativa na política de migração brasileira, sugerindo uma convergência em direção a modelos de campos de refugiados adotados em outras partes do mundo. Em investigação conduzida em Boa Vista, Roraima, por Vasconcelos e Santos[567], foi constatado que haviam muros ao redor de todos os abrigos para venezuelanos em Boa Vista e que alguns espaços eram monitorados por câmeras de segurança, outros por cerca elétricas e concertinas. O dia a dia era regulado nos abrigos e a entrada e saída dos imigrantes era controlada através de uma carteira de identificação, efetuando a Polícia do Exército patrulhas regulares em todas as instalações. O estudo também destaca que, para assegurar uma boa convivência entre os militares envolvidos na Operação Acolhida, foi implementado um sistema de rodízio, no qual as equipes dos abrigos eram trocadas a cada 90 dias. Além disso, a cada 40 dias consecutivos de trabalho, os militares tinham direito a uma visita à família em seu local de residência. Esse modelo foi adotado com base na experiência das Forças Armadas brasileiras durante a missão de paz no Haiti. Naquela ocasião, observou-se que lidar com pessoas em situação de vulnerabilidade, em período prolongado, pode causar desestabilização emocional, passando pela evolução de quatro estágios emocionais: pena, indiferença, nojo e ódio (PINO).

Após terminado o período do abrigo emergencial, a população venezuelana poderá ser interiorizada para diferentes partes do Brasil, mas nem todos serão incluídos, pois a participação é voluntária. O interessado deverá solicitar a inserção de seu nome no registro do processo de interiorização e, este, por sua vez, será realizado através de 4 modalidades:

I. Institucional: deslocamento de beneficiários dos abrigos emergenciais em Roraima para abrigos em outras regiões do país. Essa alternativa possibilita a hospedagem em abrigos por três meses, período em que os indivíduos recebem apoio para se integrarem socioeconomicamente na cidade de destino.
II. Reunificação familiar: deslocamento para facilitar o reencontro entre beneficiários e parentes que residem em outra localidade no Brasil e estão dispostos e aptos a oferecer suporte e moradia.

[567] VASCONCELOS, I. S., SANTOS, S. (2022). Sobre afetos e fardas: gestão militar e emocionalidade em abrigos para venezuelanos em Roraima, Brasil. *Revista Interdisciplinar Mobilidade Humana*, v. 30, nº 66. pp. 243-264.

III. Reunião Social: deslocamento de beneficiários para encontrar amigos, pessoas com quem possuem relações afetivas, ou familiares cujos laços não podem ser comprovados documentalmente.
IV. Vaga de emprego sinalizada (VES): deslocamento de indivíduos com oportunidade de trabalho em outras regiões brasileiras.

O modelo de interiorização da Operação Acolhida foi inspirado no reassentamento de refugiados, baseado em uma missão organizada pelo ACNUR[568] em 2017 na Jordânia, o que permitiu que o Estado brasileiro desenvolvesse métodos para abrigar e registrar as populações, além de fortalecer seus programas de reassentamento. Em esquema publicado em 2021, o ACNUR[569] explica as etapas da interiorização, descrevendo os tipos de assistência, serviços e orientações providos nas localidades visitadas pelos beneficiários. É digno de nota que, ao decorrer da escrita dessa investigação, e também durante a execução da Operação Acolhida, muitos detalhes das fases podem ter sido modificados. Considerando o documento reproduzido pelo ACNUR de 2021, existem duas possibilidades quando da chegada do beneficiário, a depender se este se encontra em Pacaraima ou Boa Vista.

Em Pacaraima, haverá o Posto de Interiorização e Triagem (PITRIG), onde ocorrerá a identificação de interesse na interiorização, o registro e o encaminhamento para o alojamento temporário BV8, aplicável em todas as modalidades. O alojamento foi criado pelo ACNUR com o apoio da União Europeia, em 27 de outubro de 2021 e foi designado para acomodar até 550 pessoas durante a noite, proporcionando-lhes colchões, alimentação e produtos de higiene[570]. Do BV8 há o direcionamento para o abrigo de interiorização Rondon 2, bem como a realização dos procedimentos pré-embarque que abarcam todas as modalidades. Também fazem parte da rede de serviços e parcerias nesse contexto: o Centro de Capacitação e Referência, em que o registro no Sistema Acolhedor e a disponibilização de programas de capacitação profissional são medidas destinadas a facilitar e acelerar o processo de

[568] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2022). *O ACNUR Antes e depois da Operação Acolhida: uma análise à luz da resposta humanitária brasileira*. p. 42.
[569] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2021). *Interiorização e integração no destino: rede de serviços e parcerias do ACNUR*. pp. 1-11.
[570] Abrigo na fronteira com a Venezuela acolheu 14,5 mil pessoas em 7 meses. *Organização das Nações Unidas*, 2 de junho 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bnLt.

integração; a Comunidade Batista, em que há identificação dos perfis dos centros de acolhida e integração nas cidades de destino, preparação de listagens das pessoas beneficiárias da interiorização, registro no sistema de acolhimento e no Sistema de Gestão de Casos do ACNUR (proGres v4) e encaminhamento para o Abrigo Rondon 2; o Fitness for Travel (FFT), em que há o registro no Sistema de Gestão de Casos do ACNUR (proGres v4), coleta de dados, análise de proteção, encaminhamentos e provisão adicional de informações, abrangendo todas as modalidades[571]. Nesse sentido, é evidente o alto grau de organização do processo, que, ao envolver diferentes níveis de colaboração, permite que a atuação seja realizada de maneira integrada neste primeiro momento de acolhimento.

Em Boa Vista, o Posto de Interiorização e Triagem (PITRIG) será responsável por avaliar os perfis a serem recebidos pelos centros de acolhida e integração nas cidades de destino, elaborar listas de interessados na interiorização, encaminhá-los para registro no sistema Acolhedor nos abrigos ou no Centro de Coordenação de Interiorização (CCI) e prestar orientação para a inclusão nos registros destinados à realocação. Também haverá:

I. O Centro de Coordenação de Interiorização (CCI) que tem competências, como: colaborar com a equipe de planejamento logístico da Estratégia de Interiorização, realizar a coordenação e agendamento de voos mensais, definir datas para as Forças-Tarefa de Triagem, coordenar a logística para o transporte aéreo e terrestre em todas as modalidades.
II. Os abrigos e o Espaço Emergencial que contam com: reuniões informativas sobre interiorização, identificação de interesse na Interiorização e registro (todas as modalidades); direcionamento ao abrigo Rondon 2 (modalidade institucional); disponibilização de programas como o Empoderando Refugiadas, assim como outros de capacitação e acesso ao emprego (modalidades VES); análise de perfis com interesse na modalidade institucional para futura realocação.
III. O Abrigo Rondon 2, que é de interiorização, onde haverá: instrução e avaliação da proteção aos beneficiários provenientes do BV8 (em todas as modalidades);

[571] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2021). *Op. cit*., p. 1.

identificação de perfis que serão abrigados nos centros de acolhida e integração nas cidades de destino, elaboração de listas para interiorização, realização de sessões de orientação, exame de proteção, coleta de dados para o Fitness for Travel (FFT) (modalidade institucional).

IV. Fitness for Travel (FTT), igualmente ao realizado em Pacaraima.

V. Viagem, com procedimentos de pré-embarque e as devidas orientações (modalidade institucional).

Da mesma forma que em Pacaraima, destaca-se o elevado nível de organização do processo em Roraima, que, ao contar com múltiplas instâncias de colaboração, possibilita uma atuação coordenada e integrada neste estágio inicial de acolhimento.

Em outro momento, durante o trânsito, há a possibilidade de se realizar o acolhimento no Alojamento de Trânsito de Manaus (ATM) e na Casa de Passagem. No primeiro espaço, o atendimento incluirá acolhimento, informações sobre o destino final, avaliação de proteção, monitoramento da saúde, atividades educativas para crianças e encaminhamento para serviços essenciais. Será aplicável nas modalidades VES, reunificação familiar e reunião social. Na Casa de Passagem, haverá o acolhimento de famílias que aguardam a emissão de passagens para seus destinos finais ou que se dirigem a cidades do interior. Será aplicável em todas as modalidades.

Já no destino final, o ACNUR[572] disponibiliza três tipos de equipamentos para os beneficiários. O primeiro deles são os Centros de Acolhida e Integração. Nesses espaços são proporcionados acolhimento por até 3 meses, com encaminhamento para serviços públicos (educação, saúde e assistência), análise de proteção, avaliação das capacidades e experiência profissional, ajuda na preparação de currículos, identificação de oportunidades de trabalho, intermediação com empregadores, contato com comunidades locais de apoio, *inter alia*. Na modalidade vaga de emprego sinalizada, é oferecido apoio social através do acolhimento temporário durante o período inicial de adaptação ao novo trabalho e cidade. Também há o oferecimento de serviços de referência, que proporcionam atendimento, orientação e

[572] *Ibid*., p. 4.

encaminhamento de demandas por meio de informações atualizadas e protocolos seguros. Os serviços são vastos e visam a proteção e integração socioeconômica dos usuários, ao incluir assistência jurídica e socioassistencial, apoio à inserção no mercado de trabalho e ao empreendedorismo, bem como cuidados com a saúde mental. Por fim, também são disponibilizados serviços e apoios complementares, que à diferença dos serviços de referência, são projetos focados em áreas específicas, como, por exemplo, educação, cursos de português, serviços de saúde complementares, apoio ao emprego e à renda, suporte jurídico, entre outros. Como resultado de todo esse processo, é importante destacar a relevância da última fase para a inclusão dos venezuelanos na sociedade brasileira, pois ela atua como uma etapa de transição para uma vida mais autônoma. Nesse sentido, apenas uma estratégia bem estruturada, que reconheça as várias fases desse acolhimento, possibilita uma verdadeira integração dos beneficiários da iniciativa. Trata-se não apenas de um acolhimento emergencial, mas, sobretudo, de proporcionar uma oportunidade efetiva de reconstrução da vida no Brasil. Certamente, isso inclui a interiorização para locais que ofereçam melhores oportunidades, garantindo que cada venezuelano interiorizado possa ter qualidade de vida e desenvolver seu potencial dentro do território brasileiro.

Cinco anos após o seu início, a estratégia de interiorização no Brasil já auxiliou mais de 100 mil venezuelanos, segundo informações de 2023 do governo federal[573]. A partir disso, alguns municípios se destacaram na recepção de pessoas oriundas da Venezuela. Entre 2018 e 2022, por exemplo, as cidades que mais receberam essa população foram Curitiba, Manaus, São Paulo, Dourados e Chapecó[574]. Na visão do ACNUR[575], a interiorização trouxe a implementação de uma nova dinâmica de "espacialização das pessoas venezuelanas". Como consequência, o Brasil tomou contato com a proteção das pessoas refugiadas, o que levou a uma maior conscientização e engajamento em diferentes regiões do país. A interiorização tem estimulado o desenvolvimento de políticas institucionais e normativas, bem como a expansão de serviços e parcerias por todo o país, evidenciada pelo crescimento dos Comitês e Conselhos Estaduais e Municipais sobre Refúgio e Migração. Por outro lado, a interiorização

[573] Operação Acolhida atinge a marca de 100 mil refugiados e migrantes venezuelanos interiorizados em 930 municípios do Brasil. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*, 30 de março de 2023. Recuperado de: https://shre.ink/bnxw.
[574] Operação Acolhida. (2022). *Informe de Interiorização. Deslocamentos assistidos de venezuelanos abril 2018 - novembro 2022*. Recuperado de: https://shre.ink/M5ib.
[575] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2022). *Op. cit*., p. 66.

também recebeu críticas. Vasconcelos[576] expõe a estratégia de interiorização na condição de uma "migração escoltada", uma tentativa de controle da mobilidade humana, ainda que a candidatura seja voluntária. Nesse caso, o movimento migratório se direcionaria para áreas onde a presença dos migrantes seja considerada desejável ou menos indesejável, com critérios de receptividade frequentemente ligados aos interesses econômicos dos receptores ou ao desejo de aliviar a pressão migratória na fronteira.

Outrossim, o Relatório das reuniões do grupo de trabalho da PNMR no eixo 2 (integração local) também destacou casos em que vagas de emprego direcionaram imigrantes diretamente ao trabalho escravo quando da interiorização, evidenciando falhas na execução do projeto. Nesse sentido, os casos de trabalho escravo devem ser objeto de uma análise criteriosa, a fim de prevenir sua recorrência. A sua existência não pode ser considerada um mero dano colateral, mas sim um problema o qual exige medidas eficazes por parte do Estado.

Apesar das observações críticas realizadas, não se pode negar que a Operação Acolhida é uma das respostas humanitárias mais bem sucedidas que ocorreu nas Américas, segundo apontado pelo ACNUR[577]. Para a organização internacional, a preocupação com a proteção dos refugiados alcançou novos níveis no Brasil, revitalizando a tradição de acolhimento do país. Ademais, é pertinente destacar que os esforços permanecem ativos, já que a Operação Acolhida se encontra em contínua adaptação desde sua implementação, sem um prazo determinado para encerrar, o que possibilita que novas movimentações migratórias sigam influenciando a dinâmica atual. De fato, a expansão de serviços e parcerias em todo o país no âmbito da Operação Acolhida representou um divisor de águas no atendimento a migrantes e refugiados, tornando-se um marco na resposta humanitária em nível nacional. Desde o primeiro momento da resposta humanitária, que envolve o acesso aos trâmites para a regularização migratória, passando pelo acolhimento emergencial e, posteriormente, pela possibilidade de interiorização, caso seja do interesse do imigrante, torna-se evidente que houve uma mobilização nacional para auxiliar as pessoas vindas da Venezuela.

3- A prática do acolhimento brasileiro

É válido reiterar que o acolhimento brasileiro a imigrantes refugiados possui um caráter difuso, não existe centralidade ou homogeneidade no seu tratamento. De acordo com um

[576] VASCONCELOS, I. S. (2021). "Desejáveis" e "indesejáveis": diferencialidades e paradoxos no acolhimento de venezuelanos/as em Roraima e no Amazonas. *Tese de Doutorado*. Universidade Federal do Paraná. p. 273.
[577] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2022). *Op. cit*., p. 93.

mapeamento de políticas públicas para os refugiados no Brasil realizado por França, Ramos e Montagner[578], foi verificado que as produções acadêmicas sobre a temática abordam as políticas públicas sob a perspectiva de escassez. Ademais, os estudos apontam uma implementação de políticas de maneira descentralizada, com uma falta de ações organizadas e padronizadas em âmbito nacional.

De fato, ainda que exista uma grande estrutura organizada à nível federal, como é o caso da Operação Acolhida, o que se oferece é um acolhimento em abrigos emergenciais[579], em um primeiro momento. Segundo dados do ACNUR[580] de 2021, o tempo médio de permanência dos venezuelanos nos abrigos de Boa Vista, Roraima, era de 5,8 meses. Ainda de acordo com a pesquisa realizada, 69,6% dos imigrantes estavam abrigados há menos de 4 meses; 14,7% haviam chegado entre mais de 4 meses e até 1 ano; 15,3% estavam há mais de um ano.

Sem embargo, é importante ressaltar que a Operação Acolhida prevê a possibilidade de um novo acolhimento para as pessoas que saem dos abrigos emergenciais. Esse será o caso de quando há interesse no processo de interiorização, havendo a consequente saída dos abrigos emergenciais de Roraima, para um novo lugar em outra região do país, através da modalidade Institucional. Neste cenário, a estadia se dará por um período de até três meses e haverá a integração gradual das pessoas à sociedade brasileira. Com efeito, destaca-se novamente o papel do ACNUR, que também pode contribuir com alguns abrigos em outras cidades, durante a fase de realocação para novos locais, por meio de doações de equipamentos de infraestrutura, capacitação das equipes, desenvolvimento de protocolos e fluxos de encaminhamento, além da distribuição de itens não-alimentícios, quando possível[581].

Por ser a Operação Acolhida uma exceção, a responsabilidade pelo acolhimento dos refugiados e imigrantes no restante das áreas geográficas é atribuída à política socioassistencial brasileira, sendo complementada pela atuação da sociedade civil organizada. Na rede pública, os diferentes tipos de serviços de acolhimento fazem parte da Proteção Social Especial (PSE) de Alta Complexidade do SUAS, sendo destinados a indivíduos que não possuem apoio familiar ou comunitário, ou que precisaram ser afastados do convívio familiar para garantir a proteção integral. Esses serviços são estruturados segundo a fase de

[578] FRANÇA, R. A., RAMOS, W. M. & MONTAGNER, M. I. (2019). *Op. cit*., p. 98.
[579] Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. (2024, *online*). *Operação Acolhida*. Recuperado de: https://shre.ink/bne5.
[580] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2021b). *Autonomia e integração local de refugiados(as) e migrantes venezuelanos(as) acolhidos(as) nos abrigos em Boa Vista (RR)*. p. 3.
[581] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2022). *Op. cit*., p. 54.

vida (I): infância, adolescência, juventude, idade adulta ou idosa; ou segundo a situação em que se encontram (II): situação de rua, desabrigados ou desalojados por emergência ou calamidades públicas, *inter alia*[582].

Conforme já explorado, os imigrantes podem ser inseridos no Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias. Esse serviço também é previsto para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de se sustentarem. Nesse contexto, o acolhimento provisório pode ser ofertado nas seguintes unidades:

I. Abrigo Institucional: Com um máximo de 50 pessoas por unidade e de 4 pessoas por quarto, se assemelha a uma residência.
II. Casa de Passagem: É caracterizada pela oferta de um acolhimento imediato e emergencial. Com um fluxo mais rápido, os indivíduos em trânsito tem uma permanência máxima de 90 dias.
III. República: Destinado exclusivamente a egressos dos serviços de acolhimento, este espaço atende indivíduos que estão em fase de saída das ruas. É um serviço que visa promover a autonomia gradual dos residentes e que opera em um sistema colaborativo, em que os moradores tomam decisões sobre o funcionamento da unidade.

Os serviços em referência podem ser acessados através de encaminhamento do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), do Serviço em Abordagem Social, Centro Pop e outros serviços e políticas públicas, ademais de aceitar demanda espontânea. Em municípios que tenham menos de 50.000 habitantes e/ou que façam parte de regiões metropolitanas, o Serviço de Acolhimento para Adultos e Famílias poderá ser oferecido de forma regionalizada (atualmente em processo de implantação). Nesta situação, será o estado o responsável por organizar, estruturar, coordenar e fornecer a oferta regionalizada.

É fundamental reconhecer as limitações do acolhimento dos imigrantes no contexto da Assistência Social, uma vez que, em geral, não existem espaços exclusivos para essa população. Por outro lado, ao fazer o pedido de refúgio no Brasil, já é possível trabalhar imediatamente, não havendo que esperar seis meses à semelhança da realidade espanhola, conforme já informado. Esse direito garantido no Brasil traz, desde já, maior autonomia, o

[582] Ministério da Cidadania, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2022). *Op. cit.*, pp. 50-51.

que permitiria a vivência fora dos abrigos e a residência em seu próprio espaço. No entanto, a existência desse direito não pode ser utilizada como subterfúgio para não oferecer aos refugiados e outros imigrantes em situações vulneráveis um acolhimento digno, que os ajude a realizar um período de adaptação de transição segura dentro do novo país.

Igualmente, é sempre possível recorrer ao SUAS em períodos de vulnerabilidade social. Além dos centros, os imigrantes terão direito a benefícios e programas do governo brasileiro, sendo neste caso necessária a inclusão no Cadastro Único (CadÚnico). Segundo relatório de reunião realizada em discussão da PNMRA no eixo 2 (integração local), os municípios brasileiros possuem Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Unidades Básicas de Saúde (UBS), mas o CadÚnico não permite identificar os migrantes no cadastro. Não obstante, em um futuro próximo, é esperado que seja implementada uma rede capilarizada e duradoura no território brasileiro que tenha como foco a imigração. A Operação Acolhida, nesse contexto, pode servir como um exemplo inspirador por sua grande magnitude, com a União e outros parceiros importantes desempenhando um papel crucial. Nesta perspectiva, não seria exorbitante se inspirar na criação de estruturas dos centros de emergência e centros de recepção da Operação Acolhida, os quais estabelecem um processo interessante de integração daqueles recém chegados. Tampouco seria excessivo imaginar um modelo onde houvesse, pelo menos, um CRAI em cada estado, considerando as dimensões continentais do país. Como é possível observar, existem exemplos suficientes no país, apenas há que seguir avançando no desenvolvimento das políticas estáveis e distribuídas pelo território brasileiro.

Sob a direção de um governo progressista, que começou em 2022, é perceptível a disposição para promover o avanço na área migratória depois de anos de extrema direita no poder. Neste cenário, em 20 de setembro de 2023, a Secretaria Nacional de Justiça, por meio da publicação da Portaria SENAJUS/MJSP nº 81, dispôs sobre a organização para a realização da 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (COMIGRAR). A Conferência abordou muitos pontos importantes, o que gera expectativas sobre os seus efeitos na realidade migratória no Brasil, tendo em vista que a primeira COMIGRAR, realizada em 2014, representou um marco histórico, e resultou, com base em recomendações estratégicas, na publicação da Lei nº 13.445/17, Lei de Migração[583]. Houve um progresso significativo nesse aspecto, pois, enquanto a 1ª COMIGRAR foi essencial para iniciar o debate e estabelecer as

[583] Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Migrações, Coordenação-Geral de Política Migratória. (2023). *Conferências Livres Locais. 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia - 2ª COMIGRAR*. Recuperado de: https://shre.ink/bneB.

bases teóricas, a 2ª COMIGRAR se destacou pela participação ativa da população imigrante e por apresentar propostas mais concretas[584].

Entre as propostas priorizadas, está o fomento da criação de um programa nacional de infraestrutura de acolhimento institucional para os imigrantes no Brasil, incluindo refugiados, apátridas e membros das comunidades indígenas também. Seriam estabelecidos locais de moradia temporária, programas de aluguel social ou a construção de abrigos em estados fronteiriços, com a participação ativa dessa população na administração desses espaços, contando ainda com uma equipe multiprofissional capacitada. Haveria ainda a regulamentação para a implementação de abrigos, casas de passagem e postos de atendimento humanizado, sendo que estes últimos funcionariam em rodoviárias e aeroportos. Além disso, seriam preservados os vínculos familiares e culturais, com a criação de espaços específicos para mulheres e para a população LGBTQIA+ que tenha sido vítima de violência. O programa nacional também daria prioridade à oferta de alimentação de qualidade e ao acesso à moradia digna, além de incentivar a realização de eventos culturais que promovam a coesão social e o respeito mútuo entre as diferentes populações[585].

Cabe enfatizar, conforme discutido ao longo desta investigação, que muitas dessas iniciativas já estão em prática, embora de forma descentralizada e sem coordenação em nível nacional. Com efeito, a criação de um programa nacional de infraestrutura permitiria a formação de uma rede de apoio organizada e coordenada em todo o país, oferecendo um modelo inovador de acolhimento para a população imigrante. Nesse diapasão, também não podemos nos esquecer que a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia está sendo debatida durante a escrita dessa investigação, o que provavelmente também impactará o quadro agora apresentado de acolhimento. É importante reconhecer que criar uma infraestrutura de acolhimento para um país da dimensão do Brasil, transformando o hipotético em algo prático, exige esforços muito mais que consideráveis. Trata-se de um processo político e burocrático, que demanda, além de muito planejamento, recursos altos para financiamento.

[584] VAZQUEZ, L. E., OLIVEIRA, A. C. C. de & NAKAEMA, A. Y. S. *et al*. (2025). II COMIGRAR – Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia: desafios para a participação social e cidadania de pessoas migrantes no Brasil. *Observatório de Política Externa e da Inserção Internacion*al do Brasil, ano VI, nº 94. Recuperado de: https://shre.ink/MGKn.

[585] 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia - 2ª COMIGRAR. *Propostas priorizadas - Plenária Final*. Brasília, novembro de 2024. Recuperado de: https://shre.ink/bnM2.

3.1- Uma visão crítica à recepção oferecida

Para garantir o respeito efetivo aos direitos dos refugiados e imigrantes, é fundamental que a recepção oferecida seja de qualidade, pois a literalidade da lei, por si só, não traduz em prática as garantias que ela propõe de forma abstrata. Nesse sentido, é importante a exploração de uma visão crítica à recepção para que se possa identificar como estão sendo dadas as experiências no território brasileiro.

Cumpre observar que, recentemente, houve uma crescente preocupação por parte do Estado brasileiro em relação ao desenvolvimento do acolhimento em território nacional. Conforme já mencionado no subcapítulo 2.2 que trata sobre o papel das Organizações da Sociedade Civil, houve a aprovação de portarias pelo Ministério da Justiça em 2023 e 2024, que condicionam a emissão de visto humanitário para as nacionalidades afegã e haitiana à capacidade de acolhimento por uma entidade da sociedade civil e à inclusão socioeconômica (Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 49, de 24 de dezembro de 2024 e Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 51, de 27 de dezembro de 2024). Na visão estatal, esse tipo de decisão visa reafirmar o compromisso do Brasil em promover o acolhimento humanitário de imigrantes de forma segura, ordenada e regular. No entanto, embora a intenção seja garantir que as pessoas não cheguem ao Brasil sem uma estrutura adequada, o que exigiria melhorias significativas no acolhimento, essas medidas também impõem uma restrição na entrada de imigrantes, configurando uma questão polêmica. Como são medidas recentes, será necessário acompanhar o desenvolvimento desse tema no país a médio e longo prazo. Além disso, resta saber se, no futuro, essas medidas poderão ser estendidas a outras nacionalidades ou se continuarão restritas a esses casos específicos.

Em pesquisa realizada pelo ACNUR e pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello publicada em 2019, com amostra aplicada em 14 cidades, distribuídas em oito estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Santa Catarina, Minas Gerais e Amazonas), foram constatados pontos importantes sobre a situação dos refugiados em território brasileiro[586]:

I. Os dados coletados indicam que a grande maioria dos entrevistados (71,5%) não participa e não é membro de nenhuma organização.
II. A grande maioria dos entrevistados revelou que tinha amigos brasileiros (91%).

[586] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Cátedra Sérgio Vieira de Mello. (2019). *Socio-economic profile of refugees in Brazil. Subsidies for policy making*. pp. 14-16.

III. 41% dos refugiados entrevistados admitiram ter sofrido algum tipo de discriminação. Dentre os que foram discriminados, ser estrangeiro foi o motivo mais mencionado (73,5%). O racismo, relacionado à cor da pele (ser negro), aparece em segundo lugar (52%). Por fim, 12,5% do grupo sofreu discriminação em relação à sua orientação sexual.

IV. O estudo considerou que o Brasil, apesar de ser considerado uma opção difícil, é também uma opção definitiva para aquelas pessoas entrevistadas. 84% dos entrevistados afirmaram que fariam um novo pedido de refúgio mesmo após conhecer a realidade do país. Por fim, 96,3% estão interessados em obter a nacionalidade brasileira.

Conforme os dados desta pesquisa, mais de 71,5% dos refugiados entrevistados não possuem vínculo com nenhuma associação no Brasil. Não é especificado se esse número se dá por ato voluntário ou por falta de conhecimento ou até de oportunidade em se tornar membro de alguma entidade. O estudo ainda atesta que os processos de integração estão limitados aos relacionamentos de trabalho e à rede de refugiados mais próxima e confiável, além de também indicarem situações de isolamento voluntário em alguns casos. Não obstante, 91% dos entrevistados possuem amigos brasileiros, o que é um indicador importante de integração e do estabelecimento de espaços de sociabilidade diversos.

Não obstante, por mais que haja uma forte presença de amigos brasileiros nas redes de apoio dos refugiados, 41% dos entrevistados admitiram ter sofrido algum tipo de discriminação e os principais agentes destes atos de foram os cidadãos brasileiros, pessoas comuns. O estudo ainda revela que, dentro daqueles que sofreram discriminação, as principais causas foram xenofobia e racismo (73,5% e 52%, respectivamente). A esse respeito, os congoleses, como o segundo maior grupo de refugiados no Brasil, que são em sua maioria negros, é o grupo que mais enfrenta obstáculos nos processos de integração. Também foi constatado discriminação em relação à orientação sexual (homofobia) em 12,5% dos entrevistados. Ao examinar os números que demonstram uma alta taxa de discrminação sofrida, fica evidente a necessidade de se trabalhar para transformar essa realidade e aumentar a conscientização da população brasileira.

Apesar das dificuldades relatadas, ressalta-se que a pesquisa aponta uma certa conformidade dos refugiados no Brasil, pois admitem que o país é uma opção difícil, mas que, mesmo assim, a consideram como definitiva. Dentre os entrevistados, 84% afirmaram que fariam um

novo pedido de refúgio no país, mesmo após conhecer a realidade brasileira. De fato, entre os refugiados consultados, 96,3% estão interessados em obter a nacionalidade brasileira. Sob essa perspectiva, percebe-se que, embora o coletivo refugiado reconheça os desafios da recepção no Brasil, isso não reduz seu interesse em construir uma nova vida no país e estabelecer laços duradouros no território. No estudo, há pontos não analisados, possivelmente causas psicológicas ou sociais, que ajudam a explicar por que, por exemplo, fatores como condições materiais ou experiências de discriminação não são tão determinantes na decisão de permanecer no país.

Em pesquisa realizada no contexto da Operação Acolhida[587], que avaliou a satisfação de imigrantes abrigados em Boa Vista, foi constatado um forte sentimento de gratidão entre os imigrantes pela oportunidade de viver no Brasil. Apurou-se que, apesar de reconhecer os problemas existentes, *verbi gratia*, ambiente quente e pequeno das barracas e a pouca privacidade, os abrigados consideram que essa situação é mais favorável do que a vida nas ruas. Ademais, a investigação constatou que o suporte nutricional é considerado satisfatório, assim como os cuidados interdisciplinares em saúde e a distribuição de medicamentos. A existência de gratidão constatada no estudo, não obstante, não pode ser utilizada como subterfúgio para o não oferecimento de condições dignas no acolhimento. Nesse contexto, em outra investigação[588] também foi observado a superlotação e falta de espaço para interação dentro dos abrigos da Operação Acolhida visitados em Roraima. Detectou-se que os abrigados não podiam se reunir informalmente para conversas descontraídas, apenas eram permitidas reuniões religiosas e apresentações "culturais". Ademais, alguns lugares não eram equipados sequer com televisão ou cadeiras.

Em referência à segurança dentro e fora dos abrigos da Operação Acolhida, é importante sublinhar que existem diretrizes pré estabelecidas e estas são comunicadas a todos aqueles que chegam aos espaços. As normas são formalizadas em um documento denominado Procedimento Operacional Padrão, sendo estabelecidas tanto pela Força Tarefa, quanto pela ONU. Fatores como estresse pós-traumático, diferenças culturais e condições adversas enfrentadas podem levar ao desrespeito das normas impostas, diante disso, cabe à equipe dos abrigos intervir em conflitos para garantir o respeito à dignidade dos envolvidos. Em 2018, dois refugiados venezuelanos foram obrigados a sair do abrigo Latife Salomão, em Boa Vista,

[587] ARRUDA-BARBOSA, L., NETA, E. L. M. S. & TEIXEIRA, L. D. G. *et al*. (2020). Aspectos gerais da vida de imigrantes em abrigos para refugiados. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde,* v. 33. pp. 1-8.
[588] VASCONCELOS, I., SANTOS, S. (2022). *Op. cit*., p. 250.

depois de um pacote de aveia ser furtado de outra abrigada, que recebeu ameaças de morte, sendo a situação controlada pelas forças militares do Exército, segundo foi noticiado[589]. Esse tipo de situação evidencia o trabalho complexo que é a gestão de abrigos em contextos emergenciais, sendo importante implantar abordagens sensíveis às realidades migratórias a fim de garantir um espaço seguro e acolhedor para todos.

É importante ressaltar que os imigrantes não terão suas experiências de vida limitadas aos abrigos. Para além das dimensões do acolhimento proporcionado pelas entidades públicas ou privadas, também é necessária a preocupação de como se dá a relação com os membros da sociedade civil. Um caso significativo de xenofobia ocorreu em Pacaraima, Roraima, quando acampamentos foram incendiados em resposta a um assalto e agressão sofridos por um comerciante brasileiro, crimes que teriam sido cometidos por pessoas vindas da Venezuela. Por consequência dos ataques, estimou-se que 1,2 mil nacionais venezuelanos saíram do país[590]. As reações dos cidadãos brasileiros não podem ser justificadas sob nenhum critério, na medida em que a discriminação baseada na nacionalidade se configura algo gravíssimo, ferindo as bases fundamentais da Constituição Federal brasileira e de instrumentos internacionais pactados pelo país. Portanto, além de ser necessário punir aqueles que praticam crimes de caráter xenofóbico, é preciso incentivar soluções que promovam um diálogo intercultural a fim de garantir uma sociedade verdadeiramente inclusiva.

Em última análise, a sensibilização da sociedade é fundamental para desconstruir mitos e, sobretudo, para permitir que os refugiados se integrem plenamente à comunidade. Ao entender a importância dessa inclusão, a população civil apoiará com mais facilidade as políticas voltadas aqueles que buscam refúgio. Naquele momento final do acolhimento oferecido pelo Estado ou entidade nos abrigos, é exigido rapidamente do refugiado que enfrente o mercado imobiliário local com requisitos legais e burocráticos novos sem que muitas vezes se saiba falar bem o idioma português. Com recursos financeiros limitados e barreiras linguísticas e culturais latentes, será mais desafiador realizar uma boa negociação em posição de equidade com o locador do imóvel.

---

[589] Venezuelanos são expulsos de abrigo em Boa Vista após suposto furto de pacote de aveia. Caso ocorreu no abrigo para imigrantes Latife Salomão. Exército informou que ação dos suspeitos foi flagrada pelo circuito interno de segurança. *G1*, 22 de novembro de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/MGiu.

[590] FÉLIX, J., COSTA, E. (2018). Após ataques de brasileiros, 1,2 mil venezuelanos deixaram o país, diz Exército. Após assalto e agressão a comerciante, imigrantes tiveram acampamentos queimados e foram expulsos de Pacaraima (RR), na fronteira com o país vizinho, no sábado (18). *G1*, 19 de agosto de 2018. Cidade amanheceu com ruas vazias. Recuperado de: https://shre.ink/bnek.

O Brasil possui a Lei Federal nº 8.245 de 1991, que dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes e tem como objetivo da norma assegurar o estabelecimento de uma relação comercial equilibrada entre locatários e locadores, garantindo previsibilidade e segurança jurídica para essas relações. Porém, mais do que a existência de uma legislação específica, é importante que as pessoas possam ter acesso às informações legais para que não se submetam a contratos abusivos e ilegais. Dentro do contexto imobiliário brasileiro, já foram constatadas práticas ilegais contra imigrantes, sendo recorrentes condutas relacionadas aos tipos penais de ameaça, vias de fato, furto, violação de correspondência e violação de domicílio dentro dessa relação contratual[591]. Para lidar com essa situação delicada que se apresenta, vislumbra-se a utilização de determinados meios que se mostram adequados à realidade enfrentada:

I. A criação e manutenção de redes de mobilização interna e de solidariedade criadas pelos próprios imigrantes, considerando a agência dos sujeitos envolvidos.
II. A assistência das organizações não governamentais, ao fornecer suporte e informações legais sobre locação de imóveis.
III. O acesso a programas de governo disponíveis, a exemplo do aluguel e da locação social.

O primeiro ponto, a criação e manutenção de redes de mobilização interna e de solidariedade criadas pelos próprios imigrantes, já é bastante observado na prática, considerando que os imigrantes são sujeitos ativos com capacidade de se organizar para reivindicar suas necessidades. Nesse sentido, o Estado e as organizações civis que atuam junto à essa população também devem incentivar e apoiar a continuidade desse tipo de iniciativa, fortalecendo a autonomia e o protagonismo dos próprios imigrantes. Portanto, o Estado não deve criar obstáculos na busca por mais direitos e práticas destinadas aos imigrantes, pois qualquer forma de discriminação seria inconstitucional. As reivindicações dessa população devem ser consideradas da mesma forma que as dos cidadãos nacionais.

O segundo tópico, referente à assistência das organizações não governamentais nos trâmites burocráticos, é igualmente fundamental e observado na prática, pois os serviços sociais dessas entidades auxiliam na transição do imigrante para uma vida mais independente. Por

[591] Organização Internacional para as Migrações. (2022). *Direito imobiliário: direitos e deveres do locatário*. pp. 194-197.

meio de equipes multidisciplinares, é possível proporcionar maior segurança ao imigrante em sua decisão de buscar uma residência para si e seus familiares.

Dentro do terceiro ponto, é destacável o aluguel social, que tem como objetivo oferecer ajuda financeira para pagamento de aluguel de imóvel residencial. Seu marco jurídico se encontra na Lei nº 8.742 de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a qual prevê a possibilidade de criação de benefícios eventuais para atender necessidades advindas de vulnerabilidade temporária e calamidade pública no seu artigo 22. Por sua vez, o Decreto nº 6.307 de 2007, responsável por regular o artigo 22 da Lei nº 8.742 de 1993, traz a hipótese da concessão de provisões suplementares e provisórias, no atendimento de alguns princípios, conforme o artigo 2º. O aluguel social também é regulado através de leis no âmbito municipal em estados como São Paulo, Santa Catarina[592], Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

3.2- Análise de alguns direitos básicos: informação, acesso aos tribunais, livre circulação, moradia digna e assistência médica

Mais do que afirmar a existência dos direitos, é necessário realizá-los na prática. Nesta seção, assim como na parte espanhola, iremos examinar o marco legal e o exercício de alguns direitos que são garantidos aos refugiados, como informação, acesso aos tribunais, livre circulação, moradia digna e assistência médica.

Em primeiro lugar, o direito à informação é previsto explicitamente pela Constituição brasileira de 1988 (artigo 5º, inciso XIV), enquanto a Lei nº 12.527/2011 regulamenta o acesso às informações públicas. O arcabouço legal pátrio sobre essa temática é extenso, pois a informação funciona como um instrumento essencial para o exercício de outros direitos. A Lei de Migração, nº 13.445/17, confirma o direito de acesso à informação e a garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais, nos termos da Lei nº 12.527/2011, bem como o direito de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória. As informações fornecidas aos refugiados precisam ser claras, precisas, imparciais e confiáveis, ajustadas às diversas necessidades linguísticas e culturais. É fundamental que seja garantido o acesso a detalhes sobre o processo de refúgio, os direitos e os serviços disponíveis, como saúde, educação e trabalho, *inter alia*.

[592] Câmara de São José dobra o valor do aluguel social. *Correio de Santa Catarina,* 8 de dezembro de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bneS.

Desempenham um papel importante na facilitação do acesso à informação, as organizações de imigrantes, os órgãos públicos e as organizações não governamentais. Para realizar uma menção específica, salta aos olhos o papel da Defensoria Pública da União, que tem trabalhado continuamente não apenas dentro da defesa judicial dos direitos da população imigrante, mas também oferecendo orientação jurídica, elaborando cartilhas, publicando relatórios com dados relevantes, promovendo missões *in loco*, entre outros.

Apesar de existirem uma série de atores responsáveis pelo fornecimento de informação, há espaço para aprimoramento, principalmente se levarmos em consideração a escala continental do país. Uma investigação realizada em 2019 revelou que um total de 33% da amostra dos entrevistados não estava legalmente integrada devido à falta de conhecimento sobre seus deveres e direitos relacionados à sua condição[593]. Além disso, um terço da amostra afirmou ter conhecimento parcial, enquanto apenas outro terço afirmou ter pleno conhecimento. No contexto da pandemia da COVID-19, Martuscelli[594] observou que os refugiados enfrentaram dificuldades no acesso a informações adequadas, uma situação que se agravou com o fechamento das organizações não governamentais de apoio, que foram forçadas a interromper suas atividades.

Passando para um segundo ponto de exame, o Estatuto do Refugiado de 1951 garante, no seu artigo 16, que o refugiado poderá acessar livremente aos tribunais de justiça. No Estado Contratante onde tenha sua residência habitual, o refugiado receberá o mesmo tratamento que um nacional, inclusive a assistência jurídica e a isenção da caução *judicatum solvi*. É importante prestar atenção que o Estatuto garante que o refugiado acesse aos tribunais de justiça, mas não afirma que o solicitante possa acessar à justiça para recorrer do seu pedido negado. São situações diferentes, pois no primeiro caso, ele já tem a sua condição reconhecida, no segundo, ele é apenas um estrangeiro, que poderá estar em situação administrativa irregular depois da denegatória.

Portanto, conforme discutido no Capítulo II desta investigação, observa-se que a legislação brasileira não garante expressamente o direito à recorrer ao Poder Judiciário no contexto do processo de refúgio. Isso porque o artigo 31 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 coloca o recurso ao Ministro da Justiça como último remédio jurídico disponível. Sem embargo, ao se

[593] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Cátedra Sérgio Vieira de Mello. (2019). *Op. cit*., p. 12.
[594] MARTUSCELLI, P. N. (2021). How Are Forcibly Displaced People Affected by the COVID-19 Pandemic Outbreak? Evidence From Brazil. *American Behavioral Scientist*, v. 65, nº 10. pp. 1342–1364.

fazer uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, esta limitação não se mantém, pois de acordo com os princípios constitucionais, não se pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (artigo 5º, XXXV da Constituição de 1988).

A discussão sobre competência ou não do Judiciário na análise da condição de refugiado seria poupada se houvesse uma modificação da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Essa mudança legislativa estaria alinhada com os princípios constitucionais, ao não excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Solicitantes de refúgio precisam ter acesso desimpedido à Justiça para contestar a decisão do Ministro da Justiça, de forma que essa decisão não seja o recurso final. Afinal, trata-se de uma análise de condições jurídicas, e não de uma decisão política. Sem essa possibilidade de recurso ao Poder Judiciário, é evidenciada uma lacuna significativa na legislação brasileira, mesmo que eventualmente se consiga regularizar a situação por outras vias migratórias.

Em pesquisa conduzida por Squeff[595], com foco no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a questão mais recorrente apresentada estava relacionada ao reconhecimento da condição de refugiado. Em 91% dos casos, o Tribunal concluiu que não poderia reexaminar o conteúdo material para determinar se o migrante atende ou não aos critérios para obter refúgio no Brasil. Em segundo lugar, estavam as discussões sobre o reconhecimento de diplomas emitidos por instituições estrangeiras.

Ainda, outro direito a ser examinado é a livre circulação. A Lei de Migração, artigo 4º, II, garante ao migrante o direito à liberdade de circulação no território nacional, em igualdade com os nacionais.

Sobre esse tema, a mobilidade dos indígenas venezuelanos de etnia Warao no Brasil é um ponto importante a ser acentuado. A Lei de Migração de 2017, em sua redação inicial através do Projeto de Lei nº 288, de 2013, considerava, no artigo 1º, parágrafo 2º, que os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais seriam plenamente garantidos, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas. No entanto, tal dispositivo não se tornou realidade devido ao veto presidencial.

[595] SQUEFF, T. (2021). A implementação da Convenção de 1951 sobre a condição de refugiado no Brasil: um estudo a partir dos julgados do TRF4. In: *70 Anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados - (1951-2021): perspectivas de futuro.* pp. 216-237.

Na análise de Dupas e Botelho[596], os povos indígenas e as populações tradicionais não foram contemplados como sujeitos de direitos nesse contexto legal, o que demonstra que ainda há a permanência do princípio de defesa do território nacional como elemento de soberania. O Estado assegura aos migrantes e refugiados o direito à livre circulação, ao mesmo tempo em que nega esse direito aos indígenas e povos tradicionais, atribuindo valores distintos às vidas envolvidas. Squeff e Pecker[597] acentuam a importância de incorporar o princípio da livre circulação não apenas dentro do território brasileiro, mas também entre fronteiras. Esta inclusão estaria alinhada aos princípios constitucionais, especialmente o artigo 231 da Constituição de 1988, que protege os povos originários ao reconhecer suas culturas e tradições junto aos demais grupos no Estado. Ademais, também estaria em conformidade com os diversos documentos internacionais que o Brasil faz parte, a exemplo da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, que impõe obrigações aos Estados para garantir os direitos dos povos originários.

Passando para análise de outro direito, a moradia é um direito social previsto e protegido na Constituição Federal de 1988, nos termos do artigo 6º. Na prática, garantir a moradia a alguém depende de uma ação positiva por parte do Estado, o que representa um desafio na sua concretização. Essa problemática não é uma experiência brasileira e tampouco se estende apenas aos imigrantes, porém, em revisão sistemática de literatura, Samari e Groot[598] reconhecem que as experiências de desabrigo entre refugiados são semelhantes às da população em geral, mas os refugiados enfrentam desvantagens adicionais. Condições de vida precárias, falta de habilidades linguísticas, falta de oportunidades de trabalho, *inter alia*, são um dos vários pontos que interferem nessa questão.

A falta de uma centralidade de acolhimento para refugiados no Brasil pode resultar na indisponibilidade de centros para abrigá-los. Por outro lado, também se evidenciam as iniciativas lideradas pelos próprios imigrantes/refugiados, os quais se mobilizam na busca por seus direitos. Na cidade de São Paulo, observa-se uma aproximação entre imigrantes que

[596] DUPAS, E., BOTELHO, T. R. (2017). A nova Lei de Migração e a biopolítica: o veto à livre circulação de povos indígenas e populações tradicionais transfronteiriças. *Teresina: Arquivo Jurídico*, v. 4, nº 2, julho/dezembro de 2017. pp. 72-89.
[597]SQUEFF, T., PECKER, J. (2021). As dificuldades de mobilidade dos povos originários venezuelanos de etnia Warao no Brasil decorrentes do veto na lei de migrações à sua livre circulação. *Revista Brasileira De História & Ciências Sociais*, v. 13, nº 26. pp. 204–228.
[598] SAMARI, D., GROOT, S. (2023). Potentially exploring homelessness among refugees: a systematic review and meta-analysis. *Journal of Social Distress and Homelessness*, v. 32, nº 1. pp. 135-150.

procuram regularizar sua residência e organizações de movimentos sociais[599]. Iniciativas como o Grupo de Refugiados e Imigrantes Sem Teto (GRIST) são importantes, pois é um espaço de construção de participação política dos sujeitos. Conforme explicitado por Zelaya[600], o reconhecimento formal da condição de refugiado convive com as invisibilidades e as diferentes formas de exclusão, apesar da existência de um discurso de acolhimento brasileiro que posiciona o país como um lugar "acolhedor".

O gênero desempenha um papel significativo no acesso à moradia, tornando essencial a implementação de políticas e práticas inclusivas nessa área. Essas medidas devem garantir às mulheres não apenas moradias adequadas e seguras, mas também acesso a serviços de apoio e proteção contra a violência e a exploração. No Brasil, a Lei nº 11.340 de 2006 estabelece mecanismos para combater a violência doméstica e familiar contra as mulheres, o que engloba também o exercício efetivo do direito à moradia[601]. A norma não faz diferenciação entre brasileiras e migrantes, acolhendo pessoas do gênero feminino, independente de sua nacionalidade. Algumas das políticas públicas que asseguram moradia provisória para mulheres são a oferta de casas abrigos, casas de passagem e centros de acolhida. As primeiras servem para abrigar mulheres em risco de morte e seus filhos e filhas e são de endereço sigiloso, as segundas oferecem acolhimento para mulheres em situação de violência acompanhadas ou não de seus filhos e filhas e os últimos oferecem acolhimento para mulheres acompanhadas ou não de seus filhos e filhas. Não obstante, a implementação dessas políticas públicas é responsabilidade dos governos estaduais e municipais, o que resulta em uma significativa disparidade nos mecanismos de proteção às mulheres entre diferentes regiões do país[602].

Como último direito a ser analisado, está a assistência médica, que é garantida aos refugiados e a qualquer pessoa dentro do território brasileiro. A Lei de Refúgio não trata especificamente sobre o direito à saúde dos refugiados, porém o direito à saúde está alçado

[599] MELLO, D. (2015). Migrantes se aproximam de movimentos sociais em busca de moradia em São Paulo. *Agência Brasil*, 4 de outubro de 2015.
[600] ZELAYA, S. (2018). Imigrantes e refugiados na cidade: reconhecimento pelo sofrimento e construção de "vítimas". *Plural - Revista de Ciências Sociais,* v. 25, nº 2. pp. 90-111.
[601] Segundo o artigo 3º da Lei nº 11.340 de 2006: "Serão asseguradas às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária."
[602] FLORÊNCIO SILVA, B. C., WAKS, B. S. & PAULON MORENO, C. B. *et al*. (2022). Direito Imobiliário: Direitos e Deveres do Locatário. In: LENCI, L. F. (Coords.), MACIEL, N., TORELLY, M., CHAVES, J. (Orgs.) *Manual de atendimento jurídico a migrantes e refugiados*. Brasília, Organização Internacional para as Migrações. p. 210.

constitucionalmente[603] e é garantido a todos, sem qualquer possibilidade de discriminação em razão de condição socioeconômica, gênero, raça, origem, *inter alia*. Vinte anos depois da Lei de Refúgio, a normativa migratória, Lei nº 13.445 de 2017, preencheu a lacuna que existia, ao garantir expressamente à população migrante o acesso aos serviços públicos de saúde, de assistência social e de previdência social, sem discriminação em razão de nacionalidade e de condição migratória (previsão que consta no artigo 4º, VIII, da Lei de Migração). De fato, o Sistema Único de Saúde é fundamentado no princípio da universalidade, o que significa que todo cidadão brasileiro e estrangeiro residente no país tem o direito de acesso igualitário e integral às ações e serviços de saúde.

Em termos práticos, em estudo publicado em 2019 por Horta, Cruz e Carvalho[604] foi demonstrado que refugiados africanos sofrem preconceito e dificuldade de acesso dentro dos serviços de saúde brasileiros em razão da sua origem. Outro estudo de França, Ramos e Montagner[605] destaca que não há apenas a ineficiência dos serviços públicos nessa área, mas também a falta de preparo dos profissionais para atender adequadamente essa população em situações delicadas. Nesse contexto, destaca-se que a falta de um modelo estruturado de assistência aos refugiados no Brasil resulta em medidas pontuais e fragmentadas, tornando imprescindível a implementação de políticas, programas e ações coordenadas para o acolhimento e atendimento dessa população.

Para além dos dois estudos mencionados, o índice do MIPEX do Brasil em relação à saúde possui uma nota baixa, com apenas 3.1 de pontuação de um total de 10[606]. O índice indica que os imigrantes no Brasil têm acesso aos serviços de saúde, porém contam com pouca ou nenhuma informação direcionada ou suporte para acessar tais serviços. Nesse sentido, a realidade apontada pelo índice corrobora os estudos mencionados anteriormente. Ou seja, embora exista o direito ao acesso à saúde, há uma falha na implementação de políticas específicas que garantam um acesso efetivo à saúde para essa população, levando em consideração todas as suas vulnerabilidades.

---

[603] Segundo o artigo 196 da Constituição Federal de 1988: "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".
[604] HORTA, A. L. D. M., CRUZ, M. G., & CARVALHO, G. (2019). Famílias refugiadas africanas: Qualidade de vida, expectativas e necessidades em relação à saúde. *Saúde e Sociedade*, v. 28, nº 4. pp. 113-123.
[605] FRANÇA, R. A., RAMOS, W. M. & MONTAGNER, M. I. (2019). *Op. cit.*, pp. 89-106.
[606] Migration Integration Policy Index 2020. (2023a, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bnMq.

3.3- O tratamento de determinados grupos vulneráveis

Não existe um conceito de vulnerabilidade na Lei nº 9.474/97, nem tampouco houve uma definição subsequente de migrante vulnerável pela Lei nº 13.445/17[607]. No entanto, a Política Nacional de Assistência Social, estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, prevê critérios objetivos para a identificação de indivíduos ou famílias em situação de risco ou vulnerabilidade social. Moura[608] menciona alguns deles: a diminuição da capacidade pessoal ou desvantagem associada ao ciclo de vida, ou a deficiência intelectual, motora, visual ou auditiva; a exploração do trabalho e exploração sexual; a violência doméstica ou de gênero, os maus-tratos, a violência social, a exclusão por pobreza*, inter alia*. Portanto, o Brasil possui um arcabouço legal que identifica a situação de vulnerabilidade de forma geral, o qual também pode ser aplicado aos imigrantes. Seria apreciável, no entanto, a criação de uma definição legal específica para o contexto migratório, a fim de garantir uma maior eficácia nas políticas direcionadas a essa população.

Em 2018, a OIM Brasil lançou o Protocolo de Assistência a Migrantes em Situação de Vulnerabilidade, focado em Foz do Iguaçu, Paraná. O projeto, com potencial para servir de modelo em outras regiões, propôs inovações no sistema de identificação e encaminhamento das partes envolvidas, definindo o migrante vulnerável como aquele "com a capacidade limitada de evitar, resistir, lidar ou se recuperar de riscos, violência, exploração e abuso no contexto migratório"[609]. No cenário internacional, também existem instrumentos que podem servir de base para a constatação da vulnerabilidade. A ferramenta criada pelo ACNUR e pela Coalizão Internacional contra a Detenção[610] é um dispositivo útil para auxiliar os profissionais e os tomadores de decisão a identificar e enfrentar a vulnerabilidade no contexto dos procedimentos e sistemas de asilo e migração. O mecanismo pode ser adaptado à realidade brasileira a fim de promover a intervenção precoce e o atendimento eficaz aos

[607] A Lei de Migração apenas menciona no artigo 113, parágrafo terceiro, sobre a impossibilidade de se cobrar taxas e emolumentos consulares pela concessão de vistos ou para a obtenção de documentos para regularização migratória aos integrantes de grupos vulneráveis.
[608] MOURA, G. (2022). Cuidados Básicos no Atendimento de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade. In: LENCI, L. F. (Coords.), MACIEL, N., TORELLY, M., CHAVES, J. (Orgs.). *Manual de atendimento jurídico a migrantes e refugiados*. Brasília, Organização Internacional para as Migrações. pp. 13-14.
[609] Organização Internacional para as Migrações. (2018). *Protocolo de assistência a migrantes em situação de vulnerabilidade*. p. 16.
[610] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Coalición Internacional contra Detención. (2016). *Herramienta para identificar vulnerabilidad. Identificar y abordar la vulnerabilidad: una herramienta para los sistemas de asilo y migración*. p. 16.

necessitados. Outrossim, a ferramenta em questão não requer uma aplicação rígida, afinal, as circunstâncias das pessoas são dinâmicas e multifacetadas.

Apesar de ser notável que existem várias definições de vulnerabilidade no Brasil e no contexto internacional, devido ao escopo comparativo da investigação, iremos analisar as mesmas quatro categorias utilizadas no bloco espanhol (crianças e adolescentes, mulheres, vítimas de tráfico, LGBTQI+)[611], o que possibilita uma comparação mais precisa entre os dois contextos de acolhimento investigados.

3.3.1- Crianças e adolescentes

O Brasil conta com um sistema jurídico sólido para a proteção de crianças e adolescentes, com essa garantia assegurada no artigo 227 da Constituição de 1988. Infraconstitucionalmente, a legislação brasileira possui o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990)[612] para desenvolver de maneira especial a matéria. A Lei de Migração estabelece, entre seus princípios e diretrizes, a proteção integral e a prioridade ao interesse superior de crianças e adolescentes migrantes no inciso XVII do artigo 3º, à diferença da Lei de Refúgio não havia feito uma referência específica a essa questão.

Ao discutir a temática de crianças e adolescentes, é fundamental pôr em evidência a situação dos que estão desacompanhados ou separados de seus pais ou responsáveis legais, pois isso os coloca em uma condição de vulnerabilidade específica. A Resolução Conjunta CONANDA, CONARE, CNIG e DPU nº 1, de 9 de agosto de 2017, em seu artigo 1º, parágrafo primeiro, define como:

I. Criança ou adolescente desacompanhado: "Aquele que não possui nenhuma pessoa adulta acompanhando-lhe no seu ingresso em território nacional".
I. Criança ou adolescente separado: "Aquele que está acompanhado por uma pessoa adulta que não é o responsável legal que detenha poder familiar, no seu ingresso em território brasileiro".

[611] Ver Capítulo III.
[612] Diferente da classificação espanhola, aqui não usamos o vocábulo "menores", pois este reproduz uma visão estigmatizante que remonta aos tempos do extinto Código de Menores, a antiga Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Já sob a égide da Constituição de 1988, a entrada em vigor da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, traz uma nova visão que rompe com o caráter discriminatório anterior, onde ser "de menor" era considerado algo problemático.

Por cautela, a Defensoria Pública da União[613] aplica às crianças e aos adolescentes indocumentados o mesmo tratamento destinado àqueles separados ou desacompanhados da Resolução Conjunta nº 1/2017. A interpretação de "indocumentado" é ampla, podendo abranger desde a ausência completa de documentos até situações em que não há documentação confiável que comprove o vínculo, como ocorre na falta de um documento original ou com foto, por exemplo. A autoridade de fronteira, ao identificar uma criança ou adolescente que pareça estar desacompanhado ou separado, deverá seguir os passos previstos na Resolução Conjunta nº 1, que vão desde o registro da ocorrência e identificação biográfica e biométrica, ao processo de registro de entrada, notificação à Defensoria Pública da União, ao Conselho Tutelar e ao Juízo e à Promotoria da Infância e Juventude. Todo esse processo precisará respeitar a dignidade humana, sem que haja violação da integridade física e psicológica da criança ou adolescente, levando em consideração a idade, a identidade de gênero, orientação sexual, deficiência, as diversidades religiosas e culturais.Caso não seja possível a determinação da idade, deverá ser concedido o benefício da dúvida.

Ainda sobre essa temática, cabe ressaltar um ponto controverso na Lei de Migração. O artigo 40, ao tratar sobre a entrada de crianças e adolescentes desacompanhados no território brasileiro, condiciona o ingresso à discricionariedade do agente migratório, ao afirmar que "poderá ser autorizada a admissão excepcional". O Decreto 9.199/17, no parágrafo segundo do artigo 174, por sua vez, determina que, a criança ou o adolescente desacompanhado do responsável legal e sem autorização expressa para viajar desacompanhado, terá o prazo de admissão excepcional de trinta dias no território. Sem embargo, não seria necessária a concessão de uma entrada excepcional para aqueles que têm a intenção de solicitar refúgio, na medida em que a Lei nº 9.474/97 não coloca óbice algum ao pedido daqueles que entraram de maneira irregular no território brasileiro. Nesse mesmo sentido, a Resolução Conjunta nº 1 também afirma que não será aplicada medida de retirada compulsória às crianças e adolescentes desacompanhados ou separados em caso de ameaça da vida ou liberdade ou risco de direitos fundamentais, o que reafirma o princípio da não devolução. Portanto, nos casos de refúgio, não se poderá condicionar a entrada à discricionariedade do agente migratório e tampouco colocar um prazo determinado para sua estadia em território brasileiro. A esse respeito, é assegurado o direito de expressão livre às crianças e aos adolescentes em todas as questões que lhes dizem respeito, sendo importante considerar

[613] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Instituto Migrações e Direitos Humanos. (2019). *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v. 14, nº 14. pp. 36-37.

devidamente as suas opiniões, levando em conta a idade e o grau de maturidade envolvidos, nos termos do artigo 12 da Convenção sobre os Direitos da Criança. Caso seja reconhecida a necessidade de proteção a nível internacional, é dever do Estado esclarecer a possibilidade de se solicitar o refúgio, que tramitará com absoluta prioridade e agilidade nesses casos[614], tendo em conta a sua situação especial de vulnerabilidade.

Em relação ao acolhimento dessas crianças e adolescentes, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em seu Parecer Consultivo (OC 21/14)[615], de 19 de agosto de 2014, declara que os abrigos devem aderir ao princípio de segregação e ao direito à unidade familiar. Por sua vez, a Resolução Conjunta nº 1 (artigo 9º, parágrafo terceiro), afirma que haverá um esforço para manutenção dos vínculos de parentesco ou afinidade, especialmente durante o acolhimento, seja em contexto institucional ou familiar. No caso de crianças desacompanhadas ou separadas, estas devem ser acomodadas em espaços separados dos adultos. Já as crianças acompanhadas, devem ser acomodadas com seus familiares, a menos que, em consonância com o princípio do superior interesse da criança, seja mais apropriada a separação.

O Brasil conta com serviços específicos de acolhimento para crianças, adolescentes e jovens através das seguintes modalidades:

I. Abrigo Institucional: Possui uma estrutura que se assemelha à de uma residência e proporciona um ambiente acolhedor. Oferece atendimento personalizado em grupos reduzidos, incentivando o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes atendidos, bem como a utilização dos recursos e serviços disponíveis na comunidade local.
II. Casa-Lar: Com a estrutura de uma residência privada, oferece atendimento em um ambiente familiar, assegurando cuidado personalizado e integração comunitária, promovendo a continuidade da socialização da criança/adolescente.
III. Família Acolhedora: Serviço que coordena o acolhimento em lares de famílias acolhedoras registradas, garantindo um serviço individualizado e a convivência comunitária.
IV. República: Com estrutura de residência privada, a república é especialmente indicada para jovens entre 18 e 21 anos que estão saindo de serviços de acolhimento para

[614] Conforme previsão do artigo 3º da Resolução Conjunta Conanda, Conare, CNIg e DPU nº 1, de 9 de agosto de 2017: "Os processos administrativos envolvendo criança ou adolescente desacompanhado ou separado tramitarão com absoluta prioridade e agilidade, devendo ser considerado o interesse superior da criança ou do adolescente na tomada de decisão".
[615] Corte Interamericana de Direitos Humanos. (2014). Parecer Consultivo (OC 21/14) de 19 de agosto de 2014.

crianças e adolescentes devido ao atingimento da maioridade. O período de permanência é limitado e pode ser reavaliado e estendido conforme o projeto individual elaborado em conjunto com o profissional responsável[616].

Logo após o acolhimento da criança ou do adolescente nos serviços mencionados, a entidade responsável pelo programa de acolhimento institucional ou familiar deverá elaborar um plano individual de atendimento (PIA). Este último levará em consideração a opinião da criança ou do adolescente e a oitiva dos pais ou do responsável, nos termos do artigo 101, parágrafos quarto e quinto da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Assim, mais uma vez, a lei permite que a criança seja tratada como um sujeito de direitos, e não apenas como uma parte passiva do processo de acolhimento.

Um ponto crucial para crianças e adolescentes é o direito à educação, que deve ser garantido sempre, pois é um direito universal e uma obrigação do Estado e da família, como previsto no artigo 205 da Constituição Federal. Na prática, embora o acesso à educação seja formalmente igualitário, faltam medidas específicas para lidar com desigualdades e a diversidade associadas à migração, segundo o MIPEX[617]. O Índice ainda coloca o Brasil entre os países menos desenvolvidos nessa área, com uma pontuação de apenas 14 de 100. Nesta perspectiva, mencionamos alguns exemplos de capitais brasileiras que se destacam no que tange à educação oferecida, segundo os dados do Migracidades[618] do ano de 2022:

I. Na cidade do Rio de Janeiro, é disponibilizado o acesso desburocratizado de vagas na educação infantil até a educação de jovens e adultos. Existem servidores na educação capacitados para acolher a população migrante nos estabelecimentos de ensino, tendo em vista suas necessidades particulares. Sem embargo, ainda não se coletam dados sobre perfil de acesso e demandas de educação de migrantes.
I. Em Manaus, é disponibilizado o acesso desburocratizado a vagas na educação infantil e a vagas no ensino fundamental e médio. Existem fluxos e protocolos que facilitam o acesso e a integração de migrantes no sistema educacional.
II. Em Curitiba, é disponibilizado o acesso desburocratizado a vagas na educação infantil e no ensino fundamental. A matrícula pode ser realizada em qualquer momento ao

[616] UNESCO, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional de Assistência Social. (2009). *Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*.
[617] Migration Integration Policy Index 2020. (2023b, *online*). Brazil. Recuperado de: https://shre.ink/MBvb.
[618] I - MigraCidades. (2022b). *Op. cit.,* p. 20.
II - MigraCidades. (2022c). *Relatório de seguimento. Manaus*. p. 19.
II - MigraCidades. (2022d). *Relatório de seguimento. Curitiba*. p. 16.

longo do ano escolar, sem a necessidade de apresentar documentação, ainda que haja orientação para regularização dos documentos.

Embora certas capitais apresentem boas práticas, de maneira geral, há uma ausência de políticas direcionadas para as desigualdades e a diversidade migratória na educação. Em um país tão vasto, progressos locais não necessariamente refletem a situação geral do país. Carneiro, Cavalcanti e Sousa[619] também observam uma falta de políticas públicas culturais direcionadas especificamente para crianças refugiadas. Embora alguns programas sociais tenham sido criados para oferecer uma recepção adequada a essas crianças, a maioria são quase inteiramente financiadas por organizações privadas, o que ressalta a ausência de um suporte estatal adequado nesse ponto.

3.3.2- Mulheres

Apesar de terem sido vistas como dependentes dos homens da família e relegadas a um papel secundário na história do refúgio, as mulheres hoje ocupam um protagonismo inquestionável nos fluxos transfronteiriços. No Brasil, representam quase metade do número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, tendo correspondido, em 2021, a 46,13% dos pedidos; em 2022, a 45,38% dos pedidos; em 2023, a 41,48% dos pedidos[620].

Sob a perspectiva de gênero, é evidente que as mulheres enfrentam adversidades únicas que começam muito antes de chegarem ao país de destino e se intensificam ao longo de toda a experiência migratória. Entre esses desafios, a violência doméstica se destaca, afetando a segurança e a saúde física e mental e influenciando oportunidades, seja durante a travessia, seja ao tentar se estabelecer em um novo país. Esse cenário complexo destaca a necessidade de medidas de proteção e de políticas de acolhimento direcionadas às mulheres migrantes para que se possa garantir uma proteção completa. A Lei nº 11.340, de agosto de 2006, instituiu mecanismos para prevenir e combater a violência doméstica e familiar contra a mulher, em conformidade com o disposto no artigo 226, §8º, da Constituição Federal, que assegura ao Estado a criação de medidas para coibir a violência no âmbito das relações familiares e garantir a assistência à família em cada um de seus integrantes. A norma em questão é inclusiva e garante igualdade de tratamento a todas as mulheres,

[619] CARNEIRO, J. C., CAVALCANTI, C. M., & SOUSA, V. L. M. S. (2021). O Acolhimento de Crianças Refugiadas no Brasil: a efetivação dos direitos culturais como meio de garantir o seu pleno desenvolvimento. *Cadernos Eletrônicos Direito Internacional Sem Fronteiras*, v. 3, nº 2. pp. 12-13.
[620] Observatório das Migrações Internacionais. (2024, *online*). *Op. cit.* Recuperado de: https://shre.ink/bngk.

independentemente de nacionalidade, orientação sexual ou identidade de gênero[621], permitindo que imigrantes e refugiadas acessem as medidas de proteção previstas. Ademais, também é importante mencionar que a Lei nº 11.340 estabelece os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e define ações de apoio e proteção para vítimas. Sua criação teve como base tratados internacionais, a exemplo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher e a Convenção Interamericana sobre o tema.

De igual modo, é exigido também soluções de moradia que atendam às necessidades específicas do gênero feminino. No país, há políticas públicas de moradia provisória para mulheres, incluindo abrigos específicos para imigrantes e refugiadas que sofreram violência ou foram vítimas de tráfico de pessoas, com a possibilidade de acolher também seus filhos. É o caso da Casa Abrigo para Mulheres, em Foz de Iguaçu, estado do Paraná, de localidade sigilosa. O encaminhamento para o abrigo é realizado através do Centro de Referência em Atendimento à Mulher em Situação de Violência (CRAM), que é responsável por oferecer assistência a essas mulheres durante o período diurno[622].

Outrossim, é fundamental que as mulheres tenham sua independência econômica assegurada, embora o acesso da mulher imigrante ao mercado de trabalho seja marcado por diversos fatores. No Brasil, as mulheres imigrantes ainda não estão em condições de igualdade no que tange à formalidade das relações trabalhistas, pois representavam 29,2% dos trabalhadores imigrantes no mercado formal em 2020, percentual que aumentou para 33,27% em 2021 e 34,38% em 2022[623]. Ainda que tenha havido uma pequena ascendência, os números são muito inferiores aos dos homens, o que demonstra que muitas mulheres estão trabalhando na informalidade, trazendo muito mais insegurança e instabilidade para as suas vidas. Nesse sentido, uma iniciativa que merece menção é o Empoderando Refugiadas, desenvolvido em parceria entre agências da ONU, incluindo o ACNUR, o Pacto Global da ONU no Brasil, e a ONU Mulheres. O projeto, criado em 2015, tem como foco a empregabilidade de refugiadas, solicitantes de refúgio e migrantes em busca de uma nova oportunidade de reconstruir suas vidas no Brasil, tendo iniciado com o atendimento de mulheres de diferentes origens, com

[621] De acordo com o artigo 2º da Lei nº 11.340, de agosto de 2006: "Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social."
[622] Organização Internacional para as Migrações. (2018). *Protocolo de assistência a migrantes em situação de vulnerabilidade*. p. 35.
[623] Observatório das Migrações Internacionais. (2024, *online*). *Op. cit.* Recuperado de: https://shre.ink/bngk.

turmas na cidade de São Paulo. Com o crescimento do número de solicitantes de asilo venezuelanos no norte do Brasil, em 2019 o projeto foi ampliado para Boa Vista, Roraima.

Apoiando-se na Operação Acolhida, a iniciativa facilita a entrada das participantes no mercado de trabalho brasileiro, promovendo a realocação delas e de suas famílias para cidades de destino através da Estratégia de Interiorização[624]. No ano de 2023[625], o "Empoderando Refugiadas" estendeu suas atividades para outras regiões do Brasil, aumentando o número de mulheres atendidas, incorporando novos parceiros governamentais e da sociedade civil.

Em última instância, a questão de gênero é um aspecto fundamental a ser considerado no contexto das mulheres imigrantes, dentre elas as refugiadas. Por essa razão, é essencial que o Estado brasileiro continue reconhecendo as particularidades vivenciadas por essas mulheres, tanto no âmbito legal quanto por meio de práticas que garantam um acolhimento mais adequado e direcionado a este público em questão. A incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas brasileiras deve priorizar a proteção e a equidade para as mulheres, considerando as violações estruturais que vão além dos casos mais evidentes.

3.3.3- Vítimas do tráfico de pessoas

O crime de tráfico de pessoas afeta indivíduos de todas as idades e gêneros, incluindo homens, mulheres e crianças, que são submetidos à exploração em diversas formas. No Brasil, segundo dados recentes publicados em 2024[626], a maioria das vítimas detectadas é masculina, pois o país registra mais casos de tráfico de pessoas com a finalidade de trabalho escravo, uma forma de exploração que vitimiza principalmente homens.

A Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016, é a legislação específica que aborda o tráfico de pessoas no território brasileiro, representando um marco legislativo na temática e alinhando-se ao Protocolo Adicional à Convenção de Palermo, em vigor no Brasil desde 2004. Com o novo marco legal, a questão do tráfico de pessoas no território brasileiro, antes restrita à exploração sexual, foi ampliada para incluir outras tipificações penais[627]. A

[624] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2024b, *online*). *Empoderando Refugiada*s.
[625]Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Pacto Global da ONU no Brasil, ONU Mulheres. (2023). *Empoderando Refugiadas*. Relatório final 8º edição. p. 2.
[626] Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2024b). *Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2021 a 2023*. p. 30.
[627] O Código Penal Brasileiro, Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, traz no seu artigo 149-A a definição do crime de tráfico de pessoas: Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de: I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo; II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo; III -

legislação brasileira adere aos três pilares do Protocolo de Palermo: prevenção, repressão ao crime e proteção às vítimas. No que se refere à esfera de proteção, se instituiu uma política abrangente de suporte às vítimas, que não se limita a interromper a exploração e a violência resultantes do crime. As ações devem visar à reintegração social, à promoção do acesso à educação, cultura, treinamento profissional e emprego, e, no caso de crianças e adolescentes, à busca pela reintegração familiar e comunitária[628].

Nesse sentido, a Lei nº 13.344/2016, em seu artigo 6º, define as diretrizes para a proteção e o atendimento à vítima direta ou indireta do tráfico de pessoas, abrangendo, entre outras, as seguintes medidas: assistência jurídica, social, de trabalho e emprego, e de saúde; acolhimento e abrigo provisório; atenção às necessidades específicas das vítimas, considerando aspectos como gênero, orientação sexual, etnia, nacionalidade, raça, religião, faixa etária, situação migratória, profissão, diversidade cultural, linguagem, vínculos sociais e familiares, entre outros. A lei também prevê a preservação da intimidade e identidade das vítimas, a prevenção da revitimização durante o atendimento e os procedimentos investigatórios e judiciais, o atendimento humanizado, bem como a informação sobre os procedimentos administrativos e judiciais.

Um ponto a ser destacado é que o artigo 7º da Lei nº 13.344/2016 traz a possibilidade de concessão de residência permanente às vítimas de tráfico de pessoas no território nacional, sem considerar sua situação migratória ou a necessidade de colaboração em procedimentos administrativos, policiais ou judiciais. Nessa mesma linha, a Lei de Migração também trouxe a previsão sobre a concessão de autorização de residência para imigrantes que tenham sido vítimas de tráfico de pessoas, trabalho escravo ou violações de direitos agravadas por sua condição migratória, conforme disposto no seu artigo 30. Não obstante, a Portaria nº 87, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, publicada em 23 de março de 2020, passou a considerar que a decisão da concessão da autorização de residência deveria levar em conta a "efetiva colaboração do imigrante com as autoridades para elucidar o crime do qual foi vítima

submetê-la a qualquer tipo de servidão; IV - adoção ilegal; ou V - exploração sexual. Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa. § 1º A pena é aumentada de um terço até a metade se: I - o crime for cometido por funcionário público no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las; II - o crime for cometido contra criança, adolescente ou pessoa idosa ou com deficiência; III - o agente se prevalecer de relações de parentesco, domésticas, de coabitação, de hospitalidade, de dependência econômica, de autoridade ou de superioridade hierárquica inerente ao exercício de emprego, cargo ou função; ou IV - a vítima do tráfico de pessoas for retirada do território nacional. § 2º A pena é reduzida de um a dois terços se o agente for primário e não integrar organização criminosa."

[628] International Centre for Migration Policy Development. (2020). *Guia Assistência e Referenciamento de Vítimas de Tráfico de Pessoas. Atualizado de acordo com a lei nº 13.344/2016.*

e o grau de violação de direito ao qual foi submetido". Esse ponto estava criando uma exigência que não existia em sede legal e a Portaria nº 87 foi revogada com a entrada da Portaria Interministerial MJSP/MTE nº 46, de 8 de abril de 2024, a qual retirou essa menção da possibilidade da colaboração da vítima com o processo criminal, em consonância com os melhores padrões internacionais. Ademais, houve a flexibilização da documentação exigida e a extensão dos efeitos da residência às vítimas indiretas, mediante reunião familiar[629]. Ao realizar uma comparação, observa-se que há uma diferença de tratamento em relação à legislação espanhola, a qual estabelece a necessidade de colaboração com as autoridades competentes. Para poder obter o direito à residência, neste caso, a vítima terá direito a um período de reflexão, mas também não poderá permanecer inerte. Deverá informar o que sabe, conforme estipulado na normativa migratória do país.

Não obstante a existência de uma legislação garantista, o número de migrantes resgatados em condições análogas à escravidão tem aumentado no Brasil. O Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas do Ministério da Justiça e Segurança Pública[630] aponta que foram resgatados 355 trabalhadores estrangeiros em contextos de exploração laboral, entre os anos de 2021 e 2023. Dentre estes, a nacionalidade paraguaia foi a mais comum, seguida pela venezuelana e, em terceiro lugar, pela boliviana. Sob essa perspectiva, é importante que a fiscalização realizada pelos agentes do Estado seja eficaz para que o crime seja prevenido em respeito ao pilar da prevenção do Protocolo de Palermo.

Segundo a Instrução Normativa nº 2 do Ministério do Trabalho e Previdência, de 8 de novembro de 2021, ao identificar trabalhadores migrantes recrutados para trabalhar em uma localidade diferente de sua origem, seja durante o transporte ou já em atividade, o Auditor-Fiscal do Trabalho deve verificar, entre outras, as condições da data da contratação, a regularidade do transporte perante os órgãos, a correspondência entre as condições de trabalho oferecidas no momento da contratação e as efetivamente fornecidas e a regularidade no cumprimento dos direitos trabalhistas, especialmente aqueles relacionados à segurança e saúde no trabalho. A previsão desse tipo de ação por parte do Estado é de extrema importância, pois as medidas preventivas e repressivas ajudam a desmantelar as redes criminosas, evitando que o ciclo de tráfico siga se propagando. No caso de não ser possível

[629] Ministério do Trabalho e Emprego. (2024, *online*). *Portaria do MTE/MJSP atualiza norma de residência de migrantes vítimas de tráfico de pessoas e de trabalho escravo*. Recuperado de: https://shre.ink/Mqug.
[630] Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2024). *Op. cit*, p. 36.

impedir a realização do crime, tendo em vista a sua alta complexidade, deverá se ajudar as vítimas, em razão dos três pilares "prevenção, repressão ao crime e proteção às vítimas".

Deste modo, poderá ser necessário oferecer, entre outras medidas, espaços seguros de acolhimento para aqueles que não possuem outros recursos disponíveis. No Estado de São Paulo, a Asbrad gere a Casa de Passagem Terra Nova Guarulhos[631] que acolhe migrantes, refugiados e vítimas de tráfico de pessoas. Equipamento do Governo do Estado de São Paulo, a Casa de Passagem recebe apoio institucional da Prefeitura de Guarulhos, do ACNUR e da OIM também. Trata-se de um serviço de acolhimento institucional e de proteção social especial de alta complexidade, que oferece 50 vagas e conta com uma equipe técnica disponível 24 horas, proporcionando apoio em diversas áreas (emissão de documentos, regularização migratória, acesso à educação, ao SUS, ao SUAS, *inter alia)*. A esse respeito, iniciativas como essas são muito importantes, pois a transversalidade do crime de tráfico de pessoas impõe impactos diversos sobre cada indivíduo, tornando o atendimento personalizado essencial para sua recuperação e integração à sociedade. Além disso, diferentemente de outras formas de violência, muitas vítimas de tráfico não se reconhecem como tais, o que reforça a necessidade de uma assistência qualificada para identificar os sinais da exploração e fornecer o suporte adequado.

3.3.4- LGBTQI+

Embora o Brasil seja um país extenso, com realidades regionais distintas, há um histórico significativo de relatos de discriminação, agressões e homicídios decorrentes de homofobia e transfobia. No ano de 2022, foram contabilizadas um total de 273 mortes e outras violências no país direcionadas a esse grupo em particular[632].

Apesar de ainda não existir uma lei brasileira que criminalize a LGBTQI+fobia, tem havido avanços significativos na área jurídica, permitindo que as vítimas recorram à Lei nº 7.716/89, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, por analogia. Essa interpretação se deu graças à decisão do Supremo Tribunal Federal[633] que, em 2019, reconheceu a existência de uma mora legislativa devido à falta de regulamentação sobre o

[631] ASBRAD. (2024, online). *Casa abrigo – Migrantes, Refugiados e Vítimas do Tráfico de Pessoas*. Recuperado de: https://shre.ink/MqhV.

[632] Observatório de Mortes e Violências contra LGBTI+. (2023). *Dossiê 2022. Mortes e Violências contra LGBTI+ no Brasil*. p. 9.

[633] I - Supremo Tribunal Federal. (2019a). Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26. Relator Ministro Celso de Mello, decisão de 13 de junho de 2019.
II - Supremo Tribunal Federal. (2019b). Mandado de Injunção nº 4733. Relator Ministro Edson Fachin, decisão de 13 de junho de 2019.

tema, o que resultava em uma proteção insuficiente ao bem jurídico tutelado e constituía uma afronta ao sistema constitucional brasileiro[634]. Foi decidido que, enquanto não houver uma lei específica no Congresso Nacional que estipule mandados de criminalização para condutas homofóbicas e transfóbicas, tais comportamentos devem ser tratados com equivalência ao crime de racismo, conforme regulamentado pela Lei nº 7.716/89.

Outro ponto importante a ser destacado é que, desde 2018, o Brasil assegura o direito à inclusão do nome social, sem a exigência de procedimento cirúrgico de transgenitalização ou de autorização judicial prévia[635]. Essa questão foi regulamentada pelos parágrafos 4º e 5º do artigo 69 do Decreto nº 9.199/17, com a inclusão desses parágrafos por meio do Decreto nº 9.631/2018[636]. À vista disso, o migrante que necessite pode ter a retificação do seu nome realizada por meio do preenchimento de um formulário específico para a alteração, junto à Polícia Federal. Em caso de que exista algum obstáculo para a mudança, poderá o interessado impetrar um Habeas Data, remédio constitucional competente para retificação de dados do Registro Nacional Migratório (RNM), mantido pelo Delegado de Polícia Federal.

Por outro lado, um dos grandes desafios da vida prática para a população LGBTQI+ é a questão da moradia, na medida em que enfrentam discriminação nos abrigos tradicionais amíude, além dos desafios enfrentados em sociedade. Em 2018, houve a criação do primeiro abrigo destinado a esse grupo no país. Construída na cidade de Manaus, a "Casa Miga" foi parcialmente financiada pela União Europeia, por meio do Instrumento de Contribuição para a Estabilidade e a Paz, enquanto o ACNUR contribuiu com a doação de camas, colchões, ventiladores, uma máquina de lavar roupa e uma televisão[637]. O abrigo permite uma estadia de até 45 dias, e as pessoas que o deixam recebem assistência para pagamento do aluguel por até três meses[638]. Dado o tempo de estadia limitado a apenas 45 dias, a concessão de ajuda de custo representa uma medida fundamental, proporcionando suporte essencial durante o

[634] Conforme exigência do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, inciso LXI: "A lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais".
[635] Supremo Tribunal Federal. (2018). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275. Relator Ministro Marco Aurélio, decisão de 1 de março de 2018.
[636] O artigo 69 do Decreto nº 9.199/17 traz nos parágrafos em questão: "§ 4º O imigrante poderá requerer, a qualquer tempo, a inclusão de seu nome social em seus documentos oficiais. § 5º Os bancos de dados da administração pública conterão um campo destacado para "nome social", que será acompanhado do nome civil do imigrante e este será utilizado apenas para fins administrativos internos".
[637] GODINHO, L. F. (2018). Primeiro abrigo do Brasil para refugiados LGBTI acolhe venezuelanas em Manaus. O ACNUR apoiou a montagem do abrigo doando cama, colchões, ventiladores, máquina de lavar roupa e uma televisão por meio de um projeto financiado pela União Europeia. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*, 5 de novembro de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/bnLe.
[638] FRANÇA, I. L., FONTGALAND, A. (2020). Gênero, sexualidades e deslocamentos: notas etnográficas sobre imigrantes e "refugiados LGBTI" no Norte do Brasil. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 28, nº 59. pp. 49-68.

período de transição e adaptação. Esse auxílio não apenas facilita a integração dos indivíduos na sociedade de acolhimento, mas também contribui para a promoção de sua autonomia, indo além da garantia dos direitos básicos de sobrevivência, abrangendo tanto direitos civis quanto sociais.

Há de se fortalecer, sobretudo, a proteção dos direitos e integração dessa população. Nesta direção, destaca-se um mapeamento de redes comunitárias e de serviços para pessoas refugiadas e migrantes LGBTQI+ realizado pelo ACNUR e pelo Movimento LGBT+ pelo país[639]. Na publicação do estado do Rio de Grande do Sul, por exemplo, foram referidas várias atividades, que vão desde organizações e serviços que prestam atendimento multidisciplinar a espaços destinados à cultura e à convivência comunitária. Os espaços mapeados também estão divididos em legendas, onde se esclarece a especialidade de cada um. No caso do jurídico, há divisões próprias que especificam ainda mais o serviço: violações de direitos em geral; casos de violência, preconceito e discriminação: direito trabalhista; documentação; inclusão de nome social em documentação migratória. No município de São Paulo, uma boa prática a que se pode fazer referência é o programa "Respeito Tem Nome", de 2021. O programa é voltado para a promoção da plena cidadania de travestis, mulheres transexuais e homens trans em situação de vulnerabilidade social e disponibiliza gratuitamente a atualização do nome e gênero em documentos oficiais[640]. Apesar de ainda estar em fase de implementação, tem apresentado avanço no que se refere à capacitação dos serviços específicos para atendimento especializado do público e divulgação[641] Embora o programa não faça diferença entre brasileiros e estrangeiros, a adesão exige que os interessados tenham residido no município de São Paulo por pelo menos dois anos[642].

Por derradeiro, deve-se destacar a aprovação, em maio de 2023, de um procedimento simplificado para avaliar solicitações de refúgio de pessoas LGBTQI+ originárias de países que impõem pena de morte ou prisão[643]. Essa decisão histórica coloca o Brasil numa posição

---

[639] ACNUR promove mapa com rede de apoio para migrantes LGBTQI+. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*, 24 de maio de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/Mqjx.

[640] Prefeitura de São Paulo entrega Segunda fase do Mapeamento Trans no Dia Internacional do Orgulho LGBTI+. Dados do estudo subsidiaram a criação do programa Respeito tem Nome, destinado à promoção da cidadania por meio da retificação de nome e gênero. *Cidade de São Paulo*, 28 de junho de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnME.

[641] MigraCidades. (2022a). *Op. cit*., p. 19.

[642] Município de São Paulo. Portaria da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania - SMDHC nº 37 de 18 de junho de 2021.

[643] Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2023k, *online*). *Conare aprova procedimento simplificado para reconhecimento de refugiados LGBTQIA+. Política pioneira no mundo foi aprovada na semana do Dia Internacional de Combate a Homofobia*. Recuperado de: https://shre.ink/bnML.

de vanguarda no mundo, sendo tal procedimento simplificado reconhecido e elogiado pelo ACNUR[644]. A título de comparação, no âmbito espanhol, embora exista legislação criminalizadora[645], isso não garante um procedimento simplificado, pois o solicitante de asilo deve provar na prática a aplicação da legislação, sendo as leis utilizadas apenas como evidência na avaliação do pedido.

[644] Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2023). *Brasil: ACNUR aplaude la aprobación del procedimiento simplificado para reconocimiento de personas refugiadas LGBTQIA+*, Comunicado de imprensa, 22 de maio de 2023. Recuperado de: https://shre.ink/bnMG.

[645] Para mais informações, ir ao capítulo I no ponto "Figuras jurídicas de la Protección Internacional y sus especificidades".

CONCLUSIONES

La investigación realizada nos ha permitido comprender las diferencias entre España y Brasil en la conceptualización de las instituciones de asilo, refugio y protección internacional, así como en la implementación y coordinación de las políticas y prácticas de acogida.

En definitiva, la presente tesis ha identificado convergencias y divergencias considerables tanto en el marco legal como en la acogida en los países examinados. Las diferencias se manifiestan con mayor intensidad en la gestión práctica de los flujos migratorios, abarcando desde el momento de ingreso hasta la acogida y la plena integración en la sociedad. A su vez, la mayoría de los puntos en común se encuentran en el ámbito de la previsión de derechos, aunque existan distintas formas de implementarlos en la normativa interna de cada país. Considerando que ambos los Estados son signatarios del Estatuto del Refugiado, esta conclusión resulta coherente, dado que dicho marco establece una base común, sin tomar en cuenta las nuevas modalidades de desplazamiento forzado reguladas por normativas regionales.

Valorando la importancia de un diálogo entre Europa y América Latina, es fundamental destacar que el análisis comparativo se realizó desde un enfoque libre de eurocentrismo, pese a que hay una percepción de inferioridad que la geopolítica actual otorga a los países periféricos. El mérito de una ley o práctica no radica en su origen; tanto en un contexto como en otro, se observan avances y buenas prácticas, aunque también existen áreas que requieren perfeccionamiento en los dos Estados. De ninguna manera considerar la diversidad en el área implica una relativización de los derechos, más bien responde a la necesidad de reconocer que ciertas medidas diseñadas no generarán los mismos resultados en escenarios diferentes, por más que se consideren supuestamente avanzadas. En este sentido, hay problemáticas y modelos específicos que reflejan las realidades regionales. Este intercambio de información puede inspirar mejoras en puntos específicos, pero en ningún caso es posible importar un modelo tal cual de otro país.

A continuación, se exponen y analizan brevemente los resultados más relevantes de este estudio.

I

En cuanto al marco normativo, se observan diferencias significativas en la amplitud de las legislaciones de los países. La norma brasileña sobre refugio (Ley nº 9.474, de 22 de julio de 1997) es un poco más concisa, mientras que la ley española, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria (Ley 12/2009, de 30 de octubre), brinda un mayor nivel de detalle. Como se destacó a lo largo del estudio, los dos Estados son signatarios de la Convención de Ginebra de 1951 y del Protocolo de Nueva York de 1967, pero cada uno tuvo su adaptación propia en la legislación interna.

En el caso de España, la Ley 12/2009, surge en un contexto posterior a la Cumbre de Tampere de 1999, cuyo objetivo fue desarrollar la primera fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Mediante la incorporación explícita de las directivas europeas, la norma refleja en su contenido el resultado del proceso de comunitarización del derecho de asilo. La Ley 12/2009 ha sido modificada en múltiples ocasiones desde su publicación, comenzando con la Ley 2/2014, de 25 de marzo, seguida por la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, y la Ley 4/2023, de 28 de febrero. Cabe señalar que la Ley 12/2009 no fue la primera normativa sobre asilo en el país. Anteriormente, ya existía la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, que abordaba esta materia en España.

A su vez, en Brasil, la Ley nº 9.474/97 se consolidó como la primera y única norma sobre la cuestión del refugio en el país. Esa ley no ha sufrido reformas, pero, posteriormente, con la promulgación de la nueva Ley de Migración (Ley nº 13.445, de 24 de mayo de 2017), se abordaron aspectos generales de la temática de las "migraciones", que también pueden ser aplicables a los refugiados, siempre y cuando no les resulten desfavorables. Bajo esa perspectiva, la Ley de Migración aclara explícitamente que su contenido no altera la aplicación de normas internas e internacionales relativas a los refugiados. Un punto importante a ser destacado en Brasil es que se observa una relevancia particular de las normativas secundarias, ya que las resoluciones emitidas por el Poder Ejecutivo desempeñan un papel clave en el desarrollo de la Ley de Refugio, especialmente en lo que respecta a los aspectos procedimentales. En este sentido, el *Comitê Nacional para os Refugiados* (CONARE), órgano del Ministerio de la Justicia brasileña, desempeña un papel crucial en la temática, puesto que posee competencia para reconocer, cesar o revocar la condición de

refugiado, coordinar acciones de protección y apoyo jurídico, y, sobretodo, aprobar normas aclaratorias para la aplicación de la Ley de Refugio.

Desde esta perspectiva, se reconoce que en España existe un nivel de detalle más profundo en esta temática a nivel legal. En gran medida, esto se debe a que la cuestión migratoria ocupa un lugar central desde que el país forma parte de la Unión Europea, lo que supone la incorporación de directivas comunitarias, y con ello, un marco jurídico ya consolidado que delimita la actuación nacional. Tampoco se puede pasar por alto la ubicación estratégica de España dentro del bloque europeo, lo que otorga una mayor relevancia al tema en el contexto nacional. En consecuencia, es fundamental estructurar de manera eficiente el sistema para gestionar adecuadamente el flujo constante de personas que llegan diariamente al territorio español. Por otro lado, en Brasil, los actos normativos secundarios desempeñan un papel importante al complementar y detallar la ley, puesto que, aunque la ley brasileña cubre los aspectos fundamentales, carece de un nivel de especificidad más profundo. En este último caso, la existencia de un órgano como el CONARE para esclarecer las cuestiones vinculadas al refugio es altamente positiva. No obstante, sería beneficioso considerar la creación de un decreto reglamentario específico porque contribuiría a evitar la emisión excesiva de resoluciones por parte del Poder Ejecutivo en este ámbito. De esta manera, se brindaría una mayor protección jurídica, teniendo en cuenta que las resoluciones son más fácilmente modificables debido a su estatus normativo inferior, lo que las hace más vulnerables a cambios.

En lo que respecta a la materialidad y la propia clasificación del instituto del asilo, en ambos países se adopta una versión más amplia que la clásica del refugiado adoptada en 1951. En España, la Ley de Asilo incluyó explícitamente el género, la orientación sexual y la identidad sexual como motivos de persecución enmarcados en la categoría de grupo social (la última enumeración, “identidad sexual”, fue incorporada recientemente mediante la disposición final décima de la Ley 4/2023, de 28 de febrero). En Brasil, la Ley de Refugio adopta el concepto de grave violación de derechos humanos para el reconocimiento del estatuto de refugiado que proviene de una tradición latinoamericana.

Asimismo, es importante señalar que los países analizados han actualizado sus legislaciones para incluir no solo los casos tradicionales basados en el temor a la persecución, sino también otras situaciones que requieren protección internacional. Reconocen, por tanto, la necesidad de brindar amparo a personas que ya no pueden contar con el respaldo de su Estado de

origen. Algunas de las instituciones jurídicas de destaque que pueden ser mencionadas son la protección internacional en España, que sería el asilo más la protección subsidiaria, así como las razones humanitarias. En Brasil, se puede mencionar la figura del *visto temporário de acolhida humanitária*, así como el caso del *visto de visita em situações excepcionais*.

II

Un tema de gran relevancia en los países examinados es el control de fronteras, el cual revela los enfoques distintos adoptados para gestionar el flujo migratorio. En esta línea, cada Estado adoptó políticas específicas, moldeadas por sus circunstancias sociales y económicas.

En España, existe una gran presión por el control de las fronteras, impulsada por una visión occidental que se materializa en la "Europa Fortaleza". Esta realidad se detecta fácilmente, entre otros aspectos, por la cantidad de acuerdos con terceros países y sus gobiernos, mediante la proposición y mantenimiento de centros fuera de Europa, así como a través de la inversión en tecnología. La práctica de externalizar el control de fronteras en España se complementa con la recurrente implementación de devoluciones en caliente, habiendo sido un paso clave en el desarrollo de este régimen la incorporación del dispositivo 10 de la Ley Orgánica 4/2000, a través de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, que permitió rechazar a extranjeros que intenten entrar irregularmente en Ceuta y Melilla. En el contexto europeo, la cuestión migratoria ha generado una creciente preocupación social, amplificada por los medios de comunicación. En este sentido, la investigación concluye que el acceso al territorio español se ve dificultado debido a la falta de vías legales de entrada accesibles. Quienes llegan sin documentos o por medios irregulares no siempre tienen la oportunidad de presentar su solicitud de asilo. Existe, por cierto, un conjunto de obstáculos que complica el acceso a la condición de refugiado en España.

En Brasil, el flujo de entradas de inmigrantes no es un tema central en la política del país. No existe el mismo estigma social en relación a la población migrante, y el principio de no devolución no es puesto en duda a diario. A pesar de que existen medidas de retirada compulsoria, su aplicación no es tan frecuente si comparamos con la realidad española y los demás países miembros de la UE. Si bien es cierto se debe mencionar que en la pandemia, en un contexto político de extrema derecha, las deportaciones de extranjeros aumentaron un 5.708% en el año de 2020, no ha sido una tendencia sostenida a lo largo del tiempo.

En términos generales, al analizar la cuestión del control fronterizo en ambos países, resulta especialmente llamativo lo que ocurre en el territorio español. En efecto, en España todas las prácticas que dificultan el acceso al territorio ponen en entredicho los derechos garantizados en el marco legal y este es un aspecto importante que no puede ser ignorado. En este enfoque, se destaca la práctica habitual de utilizar un concepto operativo de frontera, el cual no se limita a los límites territoriales reconocidos internacionalmente. En cambio, se entiende como el área donde se encuentran los mecanismos de control del Estado. Esta interpretación amplia otorga a la Administración Pública un margen de discrecionalidad que puede poner en riesgo la seguridad jurídica de las personas extranjeras. Muchas de estas personas que intentan acceder al territorio no tienen la oportunidad de ser reconocidas como refugiadas porque ni siquiera pueden llegar a hacer los pedidos. Incluso si no se tratara de personas refugiadas, sino de desplazados forzados o migrantes "comunes", en ningún caso esto debería justificar la vulneración de sus derechos fundamentales. El asilo se basa en el principio de *non-refoulement*, una norma de carácter *jus cogen*s que no puede ignorarse, pues sin ella, la protección internacional pierde su sentido. Además, un sistema de asilo no puede ser evaluado adecuadamente sin considerar, como aspecto fundamental, su accesibilidad. Muchos individuos no logran ingresar al sistema español, quedando fuera de él cuando deberían estar dentro. Esta exclusión los deja en una situación de vulnerabilidad, ya sea en países de tránsito que no respetan los derechos humanos, en manos de redes de tráfico de personas o incluso muertos durante el trayecto.

III

El procedimiento para reconocer la condición de refugiado no está definido a nivel internacional. Aunque la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 establecen quién puede ser reconocido como refugiado, estos instrumentos no especifican un proceso determinado, de modo que cada país tiene la facultad de definir su propio proceso, lo que genera variaciones en las normativas entre los Estados. En este contexto, la investigación revela que España y Brasil presentan diferencias significativas en esta área.

En el marco jurídico español, se establecen las dependencias específicas donde el extranjero que desee obtener el asilo en España podrá presentar su solicitud. Para acceder a la condición de refugiado, es esencial que el solicitante se halle fuera del alcance territorial de la autoridad de su país de nacionalidad. El tipo de trámite variará según la ubicación del solicitante, ya sea

dentro del territorio, en la frontera o en los CIES, siendo estos dos últimos regulados de la misma manera. También se presentan solicitudes en las embajadas o consulados de España, las cuales, aunque no han sido reglamentadas conforme a lo establecido por la normativa, cuentan con el respaldo de la jurisprudencia. En el caso del procedimiento en territorio, la solicitud deberá presentarse dentro del plazo de un mes desde la entrada al territorio o desde los hechos justificantes. Este plazo es una *presunción iuris tantum*, lo que permite inadmitir la solicitud si no se respeta. La Oficina de Asilo y Refugio, que depende del Ministerio del Interior, es el organismo encargado de gestionar las solicitudes de protección internacional. Por su parte, la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio se encarga de revisar las solicitudes admitidas y de presentar la propuesta de resolución correspondiente al Ministro del Interior, que firmará la decisión final. Una vez admitida la solicitud, se dará el procedimiento ordinario o el de urgencia. Si la solicitud no es admitida, la resolución podrá ser de inadmisión o denegación, según el momento en que la Administración tome la decisión. Si ocurre durante la fase de admisión al procedimiento, se tratará de una inadmisión. En cambio, si la decisión se adopta tras la fase de elegibilidad, se considerará una denegación. En caso de ser notificado del rechazo de su solicitud, el solicitante cuenta con dos alternativas para impugnar la decisión de la Administración: Recurso Potestativo de Reposición o Recurso Contencioso-Administrativo. En el segundo caso, se trata de un recurso judicial que puede interponerse tanto contra la inadmisión a trámite como contra la denegación de la solicitud de asilo.

En el caso brasileño, la legislación exige expresamente que la persona se encuentre en territorio nacional para presentar la solicitud de refugio. A diferencia de la normativa española, no se establece un plazo máximo para realizar dicha solicitud. El trámite se iniciará con el registro en el SISCONARE y, posteriormente, la solicitud deberá ser registrada en la Policía Federal. Este proceso consta de dos fases, y es a partir de la segunda cuando la persona será oficialmente reconocida como solicitante de asilo. Será el plenario del CONARE el competente para el reconocimiento de la condición de refugiado. En caso de que no la reconozca, se podrá presentar un recurso ante el Ministro de Estado de Justicia, cuya decisión será inapelable, según lo estipulado por la legislación. Esto plantea un grave problema jurídico, ya que la ley no puede excluir del control del Poder Judicial la lesión o amenaza a un derecho. En este sentido, es fundamental establecer una disposición legal que garantice el acceso al Poder Judicial durante el trámite de asilo, evitando así la necesidad de recurrir a una interpretación sistemática de la ley. Es importante destacar que, además del

procedimiento habitual para la solicitud de asilo, también existe la posibilidad de reconocer la condición de refugiado *prima facie* en casos de violaciones graves y generalizadas de los derechos humanos, así como un procedimiento simplificado para evaluar las solicitudes de refugio de personas LGBTQI+ provenientes de países donde se impone la pena de muerte o prisión.

Como se puede observar, ambos países cuentan con órganos responsables para el procedimiento del asilo, así como también disponen en sus legislaciones de la previsión de trámites ordinarios y más rápidos. Esta última opción es un arma de doble filo, pues, por un lado, tiene un claro beneficio al ayudar a aliviar la carga de solicitudes, especialmente en lo que respecta a situaciones con *fumus boni iuris*. Sin embargo, la rapidez en el proceso, especialmente en lo que concierne a los casos de procedimiento en frontera en España, puede dar lugar a consecuencias perjudiciales. En otro orden de ideas, una gran deficiencia que debe mencionarse en Brasil es la falta de previsión legal de recurso judicial en la Ley de Refugio, que en la práctica se soluciona por la posibilidad de que las autoridades judiciales tengan plena competencia para ejercer el control de los aspectos jurídico-formales de la decisión sobre la concesión del refugio, así como en otros casos de actos administrativos vinculados. En España, por su parte, existe una judicialización del tema mucho más presente. Esto por sí solo no es satisfactorio, debido a que también refleja el hecho de que los reconocimientos de protección internacional son bajos en el país. A pesar de ello, es muy positivo que exista la posibilidad de recurrir al Poder Judicial, considerando que la oportunidad de hacerlo es valiosa.

IV

Respecto a las disposiciones sobre acogida en los marcos legales revisados, España dispone de un sistema nacional organizado específico para solicitantes de protección internacional (SAPI), mientras que Brasil carece de una legislación nacional que regule este proceso en la actualidad.

La acogida brasileña puede darse dentro del ámbito de la *Assistência Social*, junto a otros grupos en situación de vulnerabilidad, en caso de que no haya algún establecimiento específico disponible. Además, los entes federativos pueden regular la acogida en su territorio o no, de manera descentralizada. La excepción que merece ser destacada es la implementación de la iniciativa federal *Operação Acolhida*, concebida para abordar la

situación de los venezolanos en el país. El programa adopta un enfoque nacional, con un objetivo común y una coordinación centralizada.

En el Estado español, el Sistema Nacional de Acogida de Protección Internacional (SAPI) se ha ido desarrollando y consolidando desde la década de 1980. Por cierto, el robusto marco jurídico español, con su enfoque personalizado en los programas de acogida, lo posiciona como uno de los sistemas más avanzados y garantistas de Europa. Actualmente, el SAPI es un modelo de tres fases que prepara integralmente al refugiado para su independencia, garantizando una transición fluida hacia la autonomía. El sistema cuenta con centros de carácter estatal bajo la titularidad del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que realiza una gestión directa e indirecta de los mismos, y se complementa con centros administrados por organizaciones sin fines de lucro, financiados a través de subvenciones públicas. Recientemente regulado por el Real Decreto 220/2022, el sistema estaba configurado mediante una serie de protocolos, manuales e instrucciones, así como a través de las diversas normativas que regulan las subvenciones. A través de la norma de carácter reglamentario, se pudo armonizar la regulación con el objetivo de establecer las condiciones generales fundamentales del sistema de acogida, definir las características de los centros y recursos de acogida, y regular un sistema de financiación y gestión de los recursos. Desde este enfoque, sobresale la precisión de los detalles especificados en el Real Decreto 220/2022.

La dispersión del tratamiento del tema de la acogida en Brasil dificulta detallar cómo se lleva a cabo la recepción de refugiados en el territorio. El país carece de una distribución equitativa de servicios para inmigrantes y refugiados, lo que se ve reflejado en la baja capilaridad de los instrumentos de gestión migratoria. Se depende en gran medida del trabajo de organizaciones internacionales y organizaciones civiles, así como de la colaboración de algunos entes federativos más comprometidos con la causa. Cada entidad federativa en Brasil gestiona a la población refugiada de manera distinta, lo que genera una gran disparidad en los recursos disponibles. Esto significa que, dependiendo del lugar de llegada del solicitante de asilo, se podrá o no contar con un centro especializado en brindar información y asistencia, lo que refleja la falta de uniformidad en la implementación de políticas de acogida a nivel nacional. Muchos de los servicios se distribuyen en áreas específicas con mayor flujo de inmigrantes y refugiados, siendo la región Centro-Sur del país la que alberga la mayor parte, pese a que recientemente también se destaca la región Norte. En este sentido, es importante mencionar la *Operação Acolhida*, una respuesta humanitaria del Gobierno Federal al intenso flujo

migratorio de venezolanos en la frontera norte de Brasil. La *Operação* fue creada por la Medida Provisional nº 820/2018, convertida por el Congreso Nacional en la Ley nº 13.684/18, la cual establece acciones de asistencia de emergencia para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad debido a un flujo migratorio generado por una crisis humanitaria, e instituye el Comité Federal de Asistencia de Emergencia, regulado por el Decreto nº 10.917, de 29 de diciembre de 2021.

Respecto al análisis de los centros de acogida en los dos países mencionados, en España fue posible explorar la red de centros legalmente establecidos en todo el territorio nacional, gestionados directamente por el Poder Público o por entidades colaboradoras. En la exploración del panorama español, se estudiaron todos los centros para inmigrantes (no exclusivamente aquellos destinados a solicitantes de protección internacional o temporal), ya que es común que personas con potencial para solicitar asilo se encuentren en ellos. La red pública de centros de migración en España incluye los Centros de Acogida de Refugiados (CAR) y los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI). Es pertinente indicar que, durante el desarrollo de esta investigación, los Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE) se integraron al Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal como respuesta a la guerra en Ucrania. Además, también se destaca la existencia de los Centros de Atención Temporal de Extranjeros (CATE), estructuras no contempladas en la legislación española y consideradas una extensión de las comisarías. A pesar de que esta situación aún no está regularizada, en la práctica estos centros continúan activos, recibiendo personas y brindándoles la primera ayuda y atención. Asimismo, sobresale la importancia de la mención de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIES), que son instalaciones de detención destinadas a implementar una medida cautelar previa a la expulsión de personas extranjeras.

En Brasil, se examinaron las modalidades de acogida destinadas a migrantes y refugiados. Se constató inicialmente que la mayoría de las ciudades brasileñas no dispone de centros de acogida especializados para atender a la población inmigrante y refugiada. Por supuesto, este análisis incluyó entidades privadas, con especial énfasis en las instituciones religiosas que han sido pioneras en la acogida en el país, así como entidades públicas de diversos niveles federativos. De hecho, reafirmando aún más el papel protagónico de las organizaciones privadas en este ámbito, el Ministerio de Justicia aprobó recientemente normativas que condicionan la emisión del visado humanitario a la capacidad de acogida del migrante por parte de una entidad de la sociedad civil y a su integración socioeconómica (Portaría

Interministerial MJSP/MRE nº 49, de 24 de diciembre de 2024, y Portaría Interministerial MJSP/MRE nº 51, de 27 de diciembre de 2024). No obstante, el hecho de que estas restricciones se hayan aplicado únicamente a determinadas nacionalidades, como haitianos y afganos, plantea algunas dudas, incluida la posibilidad de un sesgo discriminatorio, aunque se reconozca la intención predominante de garantizar una estructura de acogida para estas personas incluso antes de su llegada al país. Asimismo, en Brasil, los recursos públicos, aunque carecen de un enfoque migratorio específico en su mayoría, garantizan servicios universales y gratuitos que aseguran la acogida de inmigrantes y refugiados en igualdad de condiciones con los nacionales. El Estado brasileño puede ofrecer acogida provisional en un *abrigo institucional*, en una *casa de passagem* o en una *república* en el ámbito de la *Assistência Social.* También hay servicios específicos de acogida para niños, adolescentes y jóvenes a través de las siguientes modalidades: *abrigo institucional*, *casa-lar*, *família acolhedora*, *república.* Asimismo es importante destacar que, aunque la vivienda no sea su enfoque principal, los Centros de Referencia y Atención para Inmigrantes (CRAIS) en Brasil pueden brindar alojamiento temporal en situaciones de emergencia. Sin embargo, estos centros no están distribuidos de manera equitativa en todo el país, lo que genera dificultades en el acceso a este recurso para muchas personas en situación de vulnerabilidad. En última instancia, en el caso específico de la *Operação Acolhida*, la recepción se lleva a cabo en los centros de emergencia, diseñados en colaboración con ACNUR. Hasta abril de 2024, dicha operación disponía de siete albergues ubicados en las ciudades de Boa Vista y Pacaraima, lo que refleja el esfuerzo por garantizar un alojamiento provisional adecuado a quienes llegan a la región. Como estrategia para aliviar la presión sobre los servicios públicos en Roraima, la *Operação Acolhida* consiste en la reubicación voluntaria, segura, ordenada y gratuita de estas personas en situación de vulnerabilidad, desde los municipios de Roraima hacia otras ciudades de Brasil. El desarrollo del itinerario se llevará a cabo a través de cuatro modalidades de interiorización (institucional, reunificación familiar, reunión social, plaza de empleo señalizada), donde, en el primer caso, se podrá realizar el traslado de beneficiarios de los albergues de emergencia de la región Norte a abrigos de otras regiones del país. En los demás casos, serán los familiares o amigos quienes se comprometan a ofrecer apoyo y alojamiento, así como también empresas, agencias de la ONU y entidades de la sociedad civil, en el caso de la plaza de empleo señalizada.

En conclusión, se puede afirmar que el modelo español presenta diversas opciones legales de centros de migración, estrechamente vinculadas al estatus migratorio, las condiciones y el

lugar de llegada de la persona, mientras que el modelo brasileño no establece tales distinciones, acogiendo incluso a los nacionales junto con los inmigrantes en numerosas ocasiones. Aunque el sistema español parece estar más adaptado a las situaciones particulares de cada individuo, también se puede señalar que este tipo de acogida está fuertemente relacionado con cuestiones burocráticas, como es el caso, por ejemplo, de la necesidad de la solicitud de protección internacional para poder estar abrigado en un centro de acogida para refugiados. El incumplimiento de este requisito impide que la persona sea reconocida oficialmente como solicitante y, en consecuencia, quede fuera del sistema de protección internacional. Si bien la existencia de una regulación es fundamental y responde a una lógica administrativa, es crucial señalar que, en la práctica, las dificultades en su cumplimiento pueden generar barreras adicionales, restringiendo el acceso efectivo a la protección a quienes más la necesitan. En Brasil, en general se tiene una visión más abarcadora acerca de de los inmigrantes, sin establecer distinciones que puedan generar un estigma tan marcado como en Europa, ya que el Estado brasileño considera que quien necesita acogida es una persona en situación de vulnerabilidad al igual que a los nacionales, siendo el estatus migratorio y otras condiciones secundarios ante esta necesidad.

V

Se realizó un análisis crítico sobre la realidad de la acogida, examinando cómo se materializan en el día a día las políticas más allá de lo establecido en las legislaciones de ambos países, y evaluando si responden a las necesidades de los refugiados y cumplen efectivamente su propósito. Desde esta óptica, el marco legal es relevante, pero no suficiente sin la existencia de la materialidad. Bajo la Teoría Crítica de los Derechos Humanos, adoptada en esta investigación, estos últimos se conciben como un proceso continuo y dinámico en constante evolución, a diferencia de la Teoría Tradicional, que se limita a centrarse en el "qué" son los derechos humanos.

El estudio ha identificado que, a pesar de existir un marco jurídico español fuerte, hay una limitada capacidad del sistema nacional de asilo para afrontar el aumento de solicitudes en España. Esto porque hay una dificultad para alcanzar el estatus de solicitante de protección internacional. La práctica de devoluciones rápidas, el constante incumplimiento del principio de no devolución, el internamiento en centros que restringen la libertad, *etc.*, generan un filtro grande de quien puede acceder al procedimiento y gozar del sistema de acogida español. De

este modo, antes de que se brinde la posibilidad de solicitar la protección internacional, se encuentran una serie de retos. Además, el sistema es implacable: si no cumples específicamente con sus criterios (que muchas veces no dependen solo de las acciones del solicitante), caes en la irregularidad. Conforme se ha podido detectar, en regla, cuando se logra acceder al SAPI (estando dentro de los CAR o de las entidades privadas), los indicadores son positivos. De hecho, se han establecido una serie de compromisos de calidad para garantizar una acogida apropiada a las personas, así como sistemas de supervisión para los servicios. El verdadero problema está en cómo acceder a este sistema, en la medida en que el propio Real Decreto 220 hace referencia a su desborde, y si bien el SAPI cuenta con una estructura bien desarrollada, ello no garantiza que este sea sostenible. De hecho, el sistema ha colapsado en varias ocasiones, como lo demuestran los recientes problemas relacionados con las Islas Canarias y la falta de alojamiento adecuado en la península, lo que ha llevado, entre otras consecuencias, a que varias personas permanezcan en situación de calle. Cuestiones transversales, como la demora en la resolución de las solicitudes de protección internacional, también afectan al sistema de acogida, en la medida en que el procedimiento va de la mano con el itinerario realizado por el solicitante. Debido al número de las vacantes en el SAPI, que puede estar muy por debajo de lo necesario dependiendo del número de solicitudes anuales, es común la práctica de instalar personas en espacios *ad hoc* (en estos espacios improvisados, no se respetan los derechos que deberían ser garantizados por el SAPI, ni se brinda el trato adecuado que reciben las personas en un CAR o en una ONG, por ejemplo). En este sentido, a pesar de que los CETIS en Ceuta y Melilla están destinados a ser centros de primera acogida, en la práctica, las personas pueden permanecer allí hasta un año, enfrentando condiciones mucho más precarias que las de la España peninsular. Este tema se contrasta con la existencia de los CREADES, destinados a personas de nacionalidad ucraniana, que tienen buenas evaluaciones. Así, es evidente que, cuando existe un interés genuino del Estado, es posible llevar a cabo acciones de manera efectiva. Por todo ello, la recepción en el territorio español no tiene un carácter uniforme, ya que está condicionada, en cierta medida, por las condiciones de entrada al país y la nacionalidad, entre otros factores.

En el caso brasileño, no hay una estructura organizativa que facilite la realización de análisis exhaustivos sobre la calidad de los centros de acogida. Dentro del ámbito de los centros, cada espacio establece sus propias reglas, no existe un protocolo unificado a nivel nacional que determine aspectos como el tiempo de permanencia y otros puntos. Salvo en el caso de la

Operação Acolhida, donde es más fácil tener acceso a los datos, es difícil encontrar evaluaciones sobre los servicios en los centros de acogida. Muchos de estos servicios son ofrecidos por organizaciones en lugar del Poder Público y, aunque los centros de acogida privados sean serios y cuenten con amplia experiencia en el área, es necesario establecer también mecanismos estatales viables. No se puede pasar por alto la responsabilidad del Estado, que tiene el deber de garantizar el pleno ejercicio de los derechos a través de la existencia de estructuras gubernamentales básicas y permanentes. Es imprescindible que el poder estatal asuma su responsabilidad, considerando que la acogida a los refugiados es un derecho respaldado por normas y prácticas internacionales. Una estrategia efectiva para superar la falta de centros de acogida para inmigrantes y refugiados podría ser fomentar una red pública de actuación integrada, especialmente en municipios donde la creación de un centro específico no esté justificada por la baja demanda. Cuando la situación migratoria local no requiera la implementación de servicios especializados, la designación de un punto de contacto o una entidad de referencia a nivel federal asegura que los administradores locales tengan acceso a la información crucial para tomar decisiones acertadas y guiar a los gobiernos locales en la gestión de los flujos migratorios. Una gestión migratoria exitosa debe implicar una coordinación tanto horizontal entre los gobiernos locales como vertical con otros niveles de gobierno. En un futuro cercano, se espera que se implemente una red capilarizada y duradera en el territorio brasileño con enfoque en la inmigración. En este contexto, la *Operação* Acolhida puede servir como un ejemplo inspirador debido a su gran magnitud, en la que la Unión y otros socios clave desempeñan un papel crucial, representando un avance significativo al haber facilitado la acogida de miles de venezolanos en territorio brasileño. A pesar de los muchos aspectos positivos de la *Operação Acolhid*a, se debe mencionar el aspecto de militarización en la gestión de sus espacios, lo cual representó un cambio significativo en la política migratoria brasileña, sugiriendo una convergencia hacia los modelos de campos de refugiados adoptados en otras partes del mundo. El establecimiento de lugares fuera de áreas urbanas, rodeados de muros con alambre de púa, genera una sensación de criminalización y riesgo, creando una tensión evidente entre la implementación de los derechos humanos y la securitización de la gestión migratoria. Este último aspecto debe tratarse con extrema cautela, considerando que resulta fundamental evitar que una respuesta de carácter humanitario se desvíe hacia un enfoque meramente securitario.

Por lo tanto, se puede apreciar que los países adoptan enfoques considerablemente distintos en relación con la temática de acogida. Mientras que uno cuenta con un sistema legalmente

bien estructurado, aunque en ocasiones desbordado por la demanda, conforme se ha analizado, el otro se presenta de modo disperso, más difícil de ser evaluado en su calidad. Aunque se reconozcan numerosos aspectos positivos en los dos sistemas de acogida, un punto crítico que debe destacarse es que ambos carecen de cohesión entre sus elementos, ya sea porque es difícil ofrecer un trato igualitario a todos los refugiados debido al desbordamiento del sistema propuesto, o porque aún no existe una política nacional que unifique esta acogida.

VI

En el transcurso de la investigación, se llevó a cabo un análisis específico de algunos de los derechos básicos garantizados a los refugiados en los países en cuestión (información, acceso a tribunales, libre circulación, vivienda digna y asistencia médica). Esta decisión se fundamentó en el Estatuto del Refugiado y en la relevancia que estos temas tienen dentro del contexto de la acogida.

El estudio que se refiere a España ha puesto de manifiesto que la Ley 12/2009 contempla el derecho a la información en diferentes secciones. No obstante, se identificaron obstáculos de índole humana que afectan el ejercicio de este derecho, como la falta de intérpretes con formación profesional, lo que puede repercutir directamente en la calidad y precisión de la información transmitida. En relación al acceso a los tribunales, la Ley de Asilo determina que los solicitantes de asilo tienen derecho a recurrir las decisiones denegatorias y a acudir al Poder Judicial para proteger sus derechos fundamentales en cualquier otra circunstancia. Además, se garantiza el derecho a solicitar asistencia legal gratuita si no se cuentan con recursos económicos, lo que permite un acceso real al Poder Judicial. En cuanto a la libertad de circulación, la aplicación de este derecho no ha sido tan sencilla. Durante años, las autoridades impidieron la libre circulación de los solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla hacia la península. Sin embargo, en 2020, el Tribunal Supremo estableció que dichos solicitantes tienen derecho a moverse libremente por todo el territorio español, rechazando su retención por no haber justificación legal para un trato discriminatorio. En lo que respecta a la vivienda digna, debido a la precaria situación socioeconómica de muchos solicitantes de asilo, la intervención estatal es a menudo necesaria, brindando alojamiento a través del SAPI. Sin embargo, cuando los beneficiarios alcanzan mayor autonomía y deben buscar su propio hogar, enfrentan discriminación por parte de inquilinos y agentes inmobiliarios, lo que dificulta su acceso a la vivienda, tal como señalan diversos estudios. En última instancia, el

derecho a la asistencia médica en España obtiene una calificación favorable, con un índice MIPEX de 81 puntos en 2020. No obstante, cabe destacar que el orden burocrático español complica la aplicación efectiva de este derecho, evidenciándose en prácticas discriminatorias derivadas del desconocimiento de documentos de acreditación, como la "tarjeta roja", así como del derecho de acceso al sistema sanitario por parte de este grupo de personas.

En Brasil, la Ley de Migración nº 13.445/17 establece el derecho de acceso a la información y la protección de la confidencialidad de los datos personales, en línea con la Ley nº 12.527/11, así como el derecho a ser informado sobre las garantías que se le ofrecen para la regularización migratoria. En este sentido, se destaca el papel importante de las organizaciones de inmigrantes, de los organismos públicos y de las organizaciones no gubernamentales en la facilitación del acceso a la información. En lo que concierne al acceso a la justicia, los refugiados en Brasil tienen la posibilidad de acudir al Poder Judicial con el fin de reivindicar la protección de sus derechos. No obstante, la normativa brasileña sobre refugio no contempla de forma explícita el derecho a recurrir ante el Poder Judicial las decisiones relativas a la concesión o denegación del estatuto de refugiado. La controversia respecto a la competencia del Poder Judicial para pronunciarse sobre la condición de refugiado podría eliminarse mediante una reforma de la Ley de Refugio, dado que, en la práctica, el acceso a la vía judicial es posible gracias a una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico vigente. En lo que respecta a la libre circulación, el Estado brasileño asegura este derecho en la Ley de Migración, en igualdad de condiciones con los nacionales. Un tema clave a destacar es el debate sobre la inclusión del principio de libre circulación no solo dentro del territorio brasileño, sino también entre fronteras, lo que permitiría proteger a los pueblos originarios al reconocer sus culturas y tradiciones junto con los demás grupos dentro del Estado. La Ley de Migración de 2017, en su redacción inicial a través del Proyecto de Ley nº 288, de 2013, establecía que los derechos originarios de los pueblos indígenas y las poblaciones tradicionales serían completamente garantizados, especialmente el derecho a la libre circulación en tierras que tradicionalmente ocupan. A pesar de ello, dicha disposición no llegó a materializarse debido al veto presidencial, lo cual resultó lamentable, ya que habría representado un avance normativo significativo contar con tal previsión. En cuanto a la vivienda digna, es importante destacar que se trata de un derecho social garantizado y protegido por la Constitución brasileña. Sin embargo, la falta de centros de acogida para refugiados en Brasil puede generar una escasez de espacios adecuados para albergarlos. Es importante resaltar las iniciativas lideradas por los propios inmigrantes y refugiados, quienes

se movilizan activamente en la búsqueda de sus derechos, creando un espacio para la construcción de su participación política. Además de proporcionar alojamiento, resulta igualmente factible ofrecer beneficios sociales, como el alquiler social, cuyo propósito es facilitar apoyo financiero para el pago del alquiler de una residencia. En este sentido, sería recomendable fortalecer este tipo de iniciativas, complementando la provisión de alojamiento en las primeras etapas del proceso. Por fin, con respecto a la asistencia médica, la Ley de Refugio no trata específicamente el derecho a la salud de los refugiados, pero la Ley de Migración de 2017 garantiza el acceso de la población migrante a los servicios públicos de salud. Incluso antes de esta legislación, los extranjeros residentes en Brasil ya tenían derecho a acceder de manera igualitaria e integral a los servicios de salud, gracias al principio de universalidad del Sistema Único de Salud brasileño. A pesar de que los inmigrantes en Brasil tienen acceso a los servicios de salud, cuentan con poca o ninguna información o apoyo para acceder a dichos servicios, lo que se refleja en el índice MIPEX de 2020, que otorga a Brasil una baja puntuación de solo 3.1 puntos en relación con la atención sanitaria.

En conclusión, al analizar la realidad de España y Brasil, se puede interpretar que existen tanto puntos de éxito como aspectos que necesitan ser mejorados. Es fundamental destacar que, aunque ambos países cuenten con marcos legislativos bien desarrollados, esto no garantiza la plena efectividad de los derechos, puesto que la burocracia impone obstáculos significativos que frecuentemente superan las propias disposiciones legales. En esta perspectiva, los dos sistemas nacionales comparten el desafío de garantizar que todos los individuos, en este caso en especial los inmigrantes y refugiados, puedan ejercer sus derechos de manera plena.

VII

Al finalizar, la presente investigación analizó cómo el Estado español y el brasileño abordan a los grupos vulnerables de refugiados en su territorio. El concepto de vulnerabilidad no es un concepto cerrado, ya que implica una situación de riesgo para quien la experimenta, pero su significado varía según el contexto y las características de los colectivos implicados. En España, el artículo 46 de la Ley 12/2009 incluye un listado de personas en situación de vulnerabilidad, reconociendo expresamente su existencia para que se tenga en cuenta su situación específica y se adopten las medidas necesarias para ofrecer un trato diferenciado, cuando sea preciso. Por otro lado, en Brasil no existe un concepto de vulnerabilidad definido

en la Ley de Refugio ni en la de Migración. Sin embargo, se ha constatado que es posible recurrir de manera subsidiaria a la Política Nacional de Asistencia Social, regulada por la Ley nº 8.742 del 7 de diciembre de 1993. En este sentido, dicha norma establece criterios objetivos para identificar a individuos o familias en situación de riesgo o vulnerabilidad social. Asimismo, en el estudio se optó por analizar, como colectivo vulnerable y siguiendo la clasificación del Defensor del Pueblo, a los menores, mujeres, víctimas de trata y personas LGBTQI+, abordando la cuestión desde una perspectiva tanto legal como práctica. Por consiguiente, la elección se centró en reconocer las realidades propias de cada colectivo en situación de vulnerabilidad.

En primer lugar, es importante destacar que en España existe una problemática relacionada con la gran afluencia de menores extranjeros no acompañados, lo que otorga a este tema una relevancia particular en el país. En este contexto, el Estado finalmente aprobó la Ley Orgánica 8/2021, de protección de la infancia y la adolescencia contra la violencia, que establece los requisitos para la determinación de la edad de los menores. Antes de esta ley, el Estado español fue condenado por la ONU por permitir la desnudez y el examen de las partes íntimas de una niña migrante víctima de violencia sexual. Ahora, se prohíben los desnudos integrales en España, así como las exploraciones genitales u otros procedimientos médicos invasivos, lo que se considera un gran avance normativo. En cuanto a la cuestión de las mujeres, la Ley 12/2009 amplió el concepto de refugiado para incluir a quienes son perseguidos o tienen un temor fundado de serlo debido a su género, alineándose con la tendencia hacia la feminización del asilo y de los actos de persecución. También es relevante señalar que el Real Decreto 220/2022 representó un desarrollo significativo en la promoción de los derechos de las mujeres al incorporar el enfoque de género y la interseccionalidad como principios fundamentales en el funcionamiento del sistema de acogida. En lo que respecta a la trata de personas, España enfrenta un desafío considerable. Sin embargo, es evidente que el país ha venido adoptando medidas concretas para hacer frente a esta problemática, especialmente a través del desarrollo y fortalecimiento de su marco normativo, como se pudo constatar en el estudio. Dentro de la acogida, por ejemplo, el Real Decreto 220/2022 tiene entre sus principios rectores la prevención, detección, actuación y derivación ante posibles casos de trata de seres humanos. Además, conviene señalar que, en el momento de la investigación, España está avanzando en la elaboración de una normativa específica sobre la trata, por lo que será interesante ver cómo se desarrolla este tema en los próximos años dentro del país. En lo que respecta a los LGBTQI+, se reitera la evolución que fue la

inclusión expresa, por parte de la legislación española, de la persecución por género, orientación sexual e identidad dentro del concepto de refugiado. En esta línea, la investigación ha demostrado que España es considerada uno de los países más tolerantes de Europa, debido a su marco legal y a su postura abierta hacia este colectivo.

En Brasil, en lo que respecta a los menores, un aspecto relevante a destacar es el derecho a la educación, dado que se ha concluido que aún existen carencias en cuanto a medidas específicas para abordar las desigualdades y la diversidad asociadas a la migración en el ámbito educativo. El MIPEX de 2020 posiciona a Brasil entre los países menos desarrollados en esta área, con una puntuación de solo 14 sobre 100, lo que revela una situación preocupante y subraya la necesidad urgente de reforzar los esfuerzos en este ámbito. En cuanto a las mujeres, la Ley nº 11.340, de 2006, combate la violencia doméstica y familiar contra las mujeres, garantizando igualdad de trato y acceso a medidas de protección para todas, incluidas inmigrantes y refugiadas, sin distinción de nacionalidad, orientación sexual o identidad de género. Además, en el país se implementan políticas públicas de alojamiento temporal para mujeres, que incluyen refugios específicos destinados a inmigrantes y refugiadas que hayan sido víctimas de violencia o trata de personas, ofreciendo también la posibilidad de recibir a sus hijos. Referente a las víctimas de la trata, Brasil cuenta con una legislación específica, la Ley nº 13.344 de 2016, que constituye un hito en este ámbito y se ajusta al Protocolo Adicional a la Convención de Palermo, en vigor en el país desde 2004. Con esta nueva ley, el enfoque sobre la trata de personas, que anteriormente se limitaba a la explotación sexual, se amplió para abarcar otras formas de explotación y delitos relacionados, ofreciendo así una protección más integral. Al término, en cuanto a la población LGBTQI+, se destaca que, en mayo de 2023, se aprobó un procedimiento simplificado para evaluar las solicitudes de refugio de personas LGBTQI+ procedentes de países que imponen pena de muerte o prisión, una decisión histórica que coloca a Brasil a la vanguardia mundial. A pesar de las iniciativas emprendidas, se puede constatar que, en la práctica, Brasil sigue siendo percibido como un país inseguro para este colectivo, debido a la violencia que sufren. En este sentido, resulta imperativo que el Estado impulse una mayor concienciación y fomente el compromiso de la población con este tema, mediante políticas públicas efectivas

En última instancia, el compromiso con la institución del asilo, así como con la protección internacional y el refugio, requiere esfuerzos colaborativos y continuos. Al concluir este análisis, es fundamental reflexionar que, aunque se han logrado avances significativos tanto a nivel internacional como en los dos países analizados, los nuevos desafíos siguen siendo

puestos a prueba día tras día, evidenciando una dinámica constante que no se puede ignorar. Por ello, se espera que esta investigación aporte nuevas perspectivas sobre el tema, además de presentar propuestas concretas que promuevan su incorporación tanto en el ámbito gubernamental como en el académico de los dos países analizados. A continuación, se presentan las principales recomendaciones identificadas de forma concisa:

➔ *En España*:

I. Velar por el funcionamiento eficaz del sistema de citas para la formalización de las solicitudes de protección internacional y para todos los demás trámites en la Oficina de Extranjería.
II. Poner en marcha un mecanismo eficaz que garantice la correcta identificación de las personas necesitadas de protección internacional, cesar las devoluciones en caliente y respetar el principio de *non-refoulement*.
III. Reconocer el derecho a la protección internacional en el caso de la persecución por organizaciones criminales, especialmente en el caso recurrente de América Latina.
IV. Optimizar la profesionalidad de los servicios de interpretación ofrecidos en las entrevistas mediante la contratación de traductores con formación específica en Derechos Humanos.
V. Considerar de manera seria la institución de la protección internacional, tal como fue el caso de la protección temporal para los desplazados de Ucrania. La nueva vía creada evitó dos de los problemas más comunes dentro del procedimiento de la PI: los plazos, que habitualmente no se cumplen, y el bajo número de reconocimiento de estatus. La experiencia ucraniana evidencia que, con compromiso y voluntad, es posible lograr mejores resultados.
VI. Fortalecer otras alternativas jurídicas frente a la existencia de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIES), como la comparecencia periódica ante las

autoridades, la residencia obligatoria en un lugar o la entrega del pasaporte, según lo señalado en el artículo 61 de la Ley Orgánica 4/2000.

VII. Garantizar que en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETIS) no exista hacinamiento, deficiencias estructurales ni restricciones a la libre circulación, problemas que se han vuelto casi endémicos.

➔ *En Brasil*:

I. Desarrollar la Ley de Refugio, dado que el marco jurídico actual es bastante lacónico. En este sentido, sería beneficiosa la creación de un decreto reglamentario específico, que permita evitar la proliferación de resoluciones emitidas por el Poder Ejecutivo. Además, resulta fundamental prever un recurso ante el Poder Judicial contra la decisión que reconozca o no la condición de refugiado, dado que esta opción no está contemplada en la legislación actual.

II. Acelerar el agendamiento del registro de la solicitud de refugio en la Policía Federal, considerando que este trámite incluye dos fases (SISCONARE + Polícia Federal).

III. Crear un sistema de acogida a nivel nacional, con protocolos federales que garanticen un tratamiento igualitario en todo el país, acompañado de un mejoramiento logístico constante para asegurar buenas condiciones materiales en el proceso de acogida, con un enfoque adaptado a las especificidades brasileñas.

IV. Fortalecer un enfoque inclusivo y colaborativo entre los actores involucrados en la acogida brasileña (públicos y privados).

V. Estimular la creación de estructuras inter federativas para fortalecer cada vez más el diálogo y la cooperación, tomando como ejemplo la experiencia de la *Operação Acolhida*.

VI. Crear *Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes* (CRAIS) en todas las unidades federativas del país, eliminando su concentración en apenas algunas regiones del territorio brasileño.

VII. Seguir avanzando en la implementación de la *Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia* (PNMRA) a fin de adoptar prácticas e instrumentos necesarios para la realidad brasileña.

BIBLIOGRAFÍA

1- Fuentes doctrinales

1.1- España

AGAMBEN, G. (2007). *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nu*a. Traducción: Henrique Burigo. Belo Horizonte, UFMG.

AKKERMAN, M. (2021). *Externalizar la opresión. Cómo Europa externaliza la detención de migrantes fuera de sus fronteras.* Amsterdám, Transnational Institute y Stop Wapenhandel.

ALZAGA VILLAAMIL, O. (1996). *Derecho político español. Según la Constitución de 1978. Tomo I*. Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas.

ARENDT, H. (2007). *Responsabilidad y juicio*. Traducción: Miguel Candel y Fina Birulés. Barcelona, Paidós.

ARIS ESCARCENA, J. P. (2022). *Ceuta: The Humanitarian and the Fortress EUrope*. Antipode, v. 54, nº 1.

BAIRD, T. (2018). Interest groups and strategic constructivism: business actors and border security policies in the European Union. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 44, nº 1.

BALOUZIYEH, J. (2016). *Principles of International Law.* Lake Mary, Vandeplas Publishing.

BARBERO, I. (2021). El asilo confinado: acceso a la protección internacional y la acogida en la era COVID-19. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 129.

_____. (2021). Los Centros de Atención Temporal de Extranjeros como nuevo modelo de migratoria: Situación actual, (des) regulación jurídica y mecanismos de control de derechos y garantías. *Derechos y Libertades*, v. 45, junio de 2021.

BARTEL, A., DELCROIX, C. & PAPE, E. (2020). Refugees and the Dublin Convention: A Biographical Evaluation of Inner European Borders. *Borders in Globalization Review*, v. 1, nº 2.

BEAUVOIR, S. (2015). *El segundo sexo*. Sexta edición. Traducción: Alicia Martorell. Madrid, Ediciones Cátedra.

BESSA, C. F., GARCÍA, J. A. B. (2016). Transformaciones de la penalidad migratoria en el contexto de la crisis económica: El giro gerencial del dispositivo de deportación. *InDret: Revista para el análisis del Derecho*, nº 4.

BONDANINI, F. (2014). Migración en tránsito: Entre la temporalidad y las largas esperas. El caso del CETI de Melilla. *Revista de Antropología Experimental*, nº 14.

BOURDIEU, P. (1997). *Razones prácticas: Sobre la teoría de la acción.* Traducción: Thomas Kauf. Barcelona, Anagrama.

BOZA MARTÍNEZ, D. (2016). *La expulsión de personas extranjeras condenadas penalmente: el nuevo artículo 89 CP*. Cizur Menor Navarra, Thomson Reuters Aranzadi.

BRAVO-FERRER, M. R. P., BAAMONDE, M. E. C. *et al*. (Dirs.). *Comentarios a la Constitución Española (Tomo I)*. Madrid, Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia.

BRONISLÁVOVICH PACHUKANIS, E. (1988). *Teoria Geral do Direito e Marxismo.* Traducción: Silvio Donizete Chagas. São Paulo, Editora Acadêmica.

BURASCHI, D., IDÁÑEZ AGUILAR, M. J. (2016). Indiferencia, fronteras morales y estrategias de resistencia. *Documentación Social*, nº 180.

CALATAYUD ORIHUELA, E. (2003). El derecho a solicitar asilo: Un derecho en fase terminal por las violaciones del derecho internacional. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid,* nº 9.

CARRERA HERNÁNDEZ, F. J. (1995). El derecho de asilo de los ciudadanos de la Unión en el interior de la UE. *Revista de Instituciones Europeas*, nº 22.

CRENSHAW, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Anti Discrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, v. 1989, ed. 1.

DE LUCAS, J. (2017). Negar la política. Negar sus sujetos y derechos. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 36, p. 75.

DE SOUSA SANTOS, B. (1987). *Apuntes sobre la historia jurídico-social de Pasargada*.

DIÁZ CALVARRO, J. M. (2011). *La Ley 12/2009, de 30 de octubre, de regulación del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria. Novedades y análisis desde su entrada en vigor.* Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura.

DURÁN RUIZ, F. J. (2022). La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 73.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (1992). Asilo y Refugio en España. *International Journal of Refugee Law*, v. 3, nº 4.

FASSIN, D. (2012). *Humanitarian Reason: A Moral History of the Present*. Traducción: Rachel Gomme. Los Angeles, University of California Press.

FERRAJOLI, L. (2004). *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Cuarta edición. Traducción: Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. Madrid, Editorial Trotta.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. (2017). Migrantes, refugiados y víctimas del tráfico de personas en el Mediterráneo (entre la política y los derechos humanos). *Revista IUS*, v. 11, nº 40.

GARCÉS-MASCAREÑAS, B. (2015). Por qué Dublín no funciona. Notes Internacionals CIDOB. *Barcelona Centre for International Affairs*, nº 135.

_____ (2022). Por qué esta crisis de refugiados es distinta. *CIDOB Opinion* 708, marzo de 2022.

GARCÍA MAHAMUT, R., GALPARSORO, J. (2010). *Régimen jurídico del Derecho de asilo en la Ley 12/2009*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

GARCÍA VITORIA, I. (2018). Una década sin reglamento de Asilo en España. Obstáculos e interpretaciones divergentes. *Anuario CIDOB de la Inmigración*.

GARRIDO, G. E., MARTÍN, M. L. & OROZCO, C. M. (2016). El sistema de asilo y su protección social en España. *Servicios Sociales y Política Social*, XXXIII, nº 111.

HATHAWAY, J. C. (2005). *The rights of refugees under international law*. Cambridge University Press.

HELLMAN, J. (2021). ¿Se encuentra la obligación internacional de rescate en declive ante las políticas estatales de "puertos cerrados"? *ACDI Bogotá*, v. 14.

HERRERA FLORES, J. (2008). *La reinvención de los Derechos Humanos*. Sevilla, Atrapasueños.

JUAN MIGUEL, C. (2014). *Pandataria: Una mirada feminista al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional de las personas refugiadas*. Tesis Doctoral. Universitat de Valencia.

LEGIDO SÁNCHEZ, A. (2009). Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular: a propósito de la nueva ley de asilo. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales,* nº 18.

LONG, K. (2013). When refugees stopped being migrants: Movement, labour and humanitarian protection. *Migration Studies,* v. 1, nº 1, mar. de 2013.

LÓPEZ GARRIDO, D. (1993). *Cortes Generales. Sesión de la Comisión Constitucional de 11 de noviembre de 1993.* Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, V legislatura, año 1993, nº 69.

LÓPEZ SALA, A. M. (2007). Política migratoria e inmigración irregular a través de embarcaciones: el caso del archipiélago canario. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, nº 0.

MARTÍNEZ ESCAMILLA, M. (2016). Centros de internamiento para extranjeros. Estado de la cuestión y perspectivas de futuro. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, nº 18.

MASCARO, A. L. (2010). *Filosofia do Direito*. São Paulo, Atlas.

MERINO SANCHO, V. (2016). El Sistema Común de Asilo ante las demandas de asilo por razones de género. Documentación Social, *Revistas de estudios sociales y de sociología aplicada*, nº 180.

PASETTI, F., JIMÉNEZ GARCÍA, J. R & GÜELL TORRENT, B. (Coord.), *Informe nacional para España, NIEM 2022, sobre el sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional*. Barcelona, Barcelona Center for International Affairs.

RAMOS ESPADA, M. L. (1994). El derecho de asilo a revisión: Los costes de la coherencia con Europa. *Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, nº 3.

SASSEN, S. (2006). La formación de las migraciones internacionales: implicaciones políticas. *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 27.

SANTOS OLMEDA, B. (2019). Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019*.

SOLANES CORELLA, A. (2010). Un decálogo sobre la crisis del asilo en España. *Revista Sistema*, nº 218.

_____ . (2013). Asilo: Un derecho en cuestión. Análisis desde la realidad española a la luz de las disposiciones europeas. *Revista Acadêmica*, v. 85, nº 2.

_____ . (2016a). Otra política de asilo es posible en Europa. Una breve comparación entre la UE y Canadá. *Revista Deusto de Derechos Humanos*, nº 1.

_____ . (2016b). Una reflexión iusfilosófica y política sobre las fronteras. *Anuario de Filosofía del Derecho*, nº 32.

_____ . (2016c). Un análisis crítico de los centros de internamiento de extranjeros en España: normativa, realidad y alternativas. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, nº 19.

STUMPF, J. (2006). The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power. *American University Law Review* 56, nº 2.

O'BRIEN, K. (2011). Refugees on the High Seas: International Refugee Law Solutions to a Law of the Sea Problem. *Goettingen Journal of International Law*, v. 3, nº 2.

OMRAN, A. Y. (2018). Mediación Intercultural: Estudio de la Satisfacción de las Personas Refugiadas en un Centro de Acogida de Refugiados (CAR). Documentos de Trabajo Social: *Revista de Trabajo y Acción Social*, nº 61.

ORTEGA MARTÍN, E. (2010). *Manual práctico de Derecho de Extranjería*. Madrid, La Ley.

PASETTI, F. (Coord.). (2020). *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional, Informe Nacional para España, NIEM 2020.* Barcelona, Barcelona Center for International Affairs (CIDOB).

TOMÁS, S. J. M. (2014). Hacia un sistema alternativo al internamiento de inmigrantes irregulares. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 5.

Universidad de Salamanca. (2021). *Clínica Jurídica de Acción Social. Línea de Migrantes y Derechos: Informe sobre los efectos suspensivos en los recursos presentados por solicitantes de protección internacional*.

VALLES FERRERO, M. (2016). ¿Vallas al asilo? Apuntes sobre el sistema de protección internacional en España. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016*.

WALTERS, W. (2011). Foucault and Frontiers: Notes on Birth of the Humanitarian Border. In: BRÖCKLING, KRASMANN, S. & LEMKE, T. (Eds.), *Governmentality: Current Issues and Future Challenges.* Nueva York, Routledge.

WOLKMER, A. C., QUINTANILHA, F. V. N. & LIXA, I. M. (2013). *Pluralismo jurídico. Os novos caminhos da contemporaneidade*. São Paulo, Saraiva.

ZIZEK, S. (2014). *Violência: seis reflexões laterais*. Tradução: Miguel Serras Pereira. São Paulo, Boitempo.

ZIZEK, S. (2016). *Against the Double Blackmail: Refugees, Terror and Other Troubles with the Neighbours*. Londres, Allen Lane.

1.2- Brasil

ARRUDA-BARBOSA, L., NETA, E. L. M. S. & TEIXEIRA, L. D. G. *et al*. (2020). Aspectos gerais da vida de imigrantes em abrigos para refugiados. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde,* v. 33.

BAENINGER, R., DEMÉTRIO, N. B. & DOMENICONI, J. (Coords.). (2020). *Atlas Temático: Observatório das Migrações em São Paulo - Migrações Venezuelanas*. Campinas: NEPO-UNICAMP.

BARRETO, L. P. T. (2010). A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história. In: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e Ministério da Justiça. *Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*.

BRUMAT, L., ESPINOZA, M. V. (2023). Actors, Ideas, and International Influence: Understanding Migration Policy Change in South America. *International Migration Review*, v. 58, nº 1.

CARNEIRO, J. C., CAVALCANTI, C. M., & SOUSA, V. L. M. S. (2021). O Acolhimento de Crianças Refugiadas no Brasil: a efetivação dos direitos culturais como meio de garantir o seu pleno desenvolvimento. *Cadernos Eletrônicos Direito Internacional Sem Fronteiras*, v. 3, nº 2.

CARNEIRO, W. P. (2017). O Conceito de Proteção no Brasil: o Artigo 1 (1) da Lei 9.474/97. In: JUBILUT, L. L., GODOY, G. G. (Orgs.). *Refúgio no Brasil. Comentários à Lei 9.474/97*.

CINTRA, N. (2017). Onde as fronteiras terminam? Aspectos da securitização das migrações no Brasil. *Caderno de Relações Internacionais*, v. 8, nº 15.

CINTRA, N., CABRAL, V. P. (2020). The application of the Cartagena Declaration on Refugees to Venezuelans in Brazil: An analysis of the decision-making process by the National Committee for Refugees. *Latin American Law Review*, nº 5.

CHAVES, J., ATCHABAHIAN, A. C. R. (2020). O visto na Lei de Migração: da Soberania ao Controle Judicial. In: RAMOS, A. C., VEDOVATO, L. R. & BAENINGER, R. (Coords.), CAMARGO, A. S., GALIB, C. P., VON ZUBEN, C. & *et al*. (Orgs.). *Nova Lei de Migração: Os três primeiros anos*. São Paulo, Unicamp-Observatório das Migrações.

CLARO, C. A. B. (2020). Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. *Boletim de Economia e Política Internacional*, v. 26.

DA SILVA, G. J. (2022). Refúgio no Brasil: 25 anos da Lei 9.474/1997. In: CAVALCANTI, L., OLIVEIRA, T. & SILVA, B. G. (2022). *Relatório Anual 2022*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais, Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, OBMigra.

DE CAMPOS DORINI, J. P., DE CASTRO CHAVES, J. F. (2021). A Defensoria Pública da União e a defesa do instituto do refúgio no Brasil. In: RAMOS, A. C., RODRIGUES, M. A. G., & ASSIS DE ALMEIDA, G. (Orgs.). *70 Anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados - (1951-2021): perspectivas de futuro*. Brasília, ACNUR Brasil.

DE GODOY, G. G. (2021). Refugiados indígenas: entre o passado e o futuro do regime de proteção internacional. In: RAMOS, A. C., RODRIGUES, M. A. G., & ASSIS DE ALMEIDA, G. (Orgs.). *70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951-2021): perspectivas de futuro*. Brasília, ACNUR Brasil.

DUPAS, E., BOTELHO, T. R. (2017). A nova Lei de Migração e a biopolítica: o veto à livre circulação de povos indígenas e populações tradicionais transfronteiriças. *Teresina: Arquivo Jurídico*, v. 4, nº 2, julho/dezembro de 2017.

FISCHEL DE ANDRADE, J. H. (2005). O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, nº 1.

_____ (2017). Aspectos históricos da proteção aos refugiados no Brasil (1951-1977). In: JUBILUT, L. L., GODOY, G. G. (Orgs.). *Refúgio no Brasil. Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo, Quartier Latin/ACNUR.

FLORÊNCIO SILVA, B. C., WAKS, B. S. & PAULON MORENO, C. B. *et al*. (2022). Direito Imobiliário: Direitos e Deveres do Locatário. In: LENCI, L. F. (Coords.), MACIEL, N., TORELLY, M., CHAVES, J. (Orgs.) *Manual de atendimento jurídico a migrantes e refugiados*. Brasília, Organização Internacional para as Migrações.

FRANÇA, I. L., FONTGALAND, A. (2020). Gênero, sexualidades e deslocamentos: notas etnográficas sobre imigrantes e "refugiados LGBTI" no Norte do Brasil. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 28, nº 59.

FRANÇA, R. A., RAMOS, W. M. & MONTAGNER, M. I. (2019). Mapeamento de políticas públicas para os refugiados no Brasil [Mapping public policies for refugees in Brazil]. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, v. 19, nº 1.

HAYDU, M. (2011). A integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, A. C., RODRIGUES, G. & ALMEIDA, G. A. (Orgs.). *60 anos de ACNUR Perspectivas de futuro*. São Paulo, Editora CL-A Cultural.

HOFBAUER, A. (2007). Branqueamento e democracia racial: sobre as entranhas do racismo no Brasil. In: *Por que "raça"? Breves reflexões sobre a questão racial no cinema e na antropologia*. Santa Maria, EDUFSM.

HOLZHACKER, V. (2017). A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil. In: JUBILUT, L. L., GODOY, G. G. (Orgs.). *Refúgio no Brasil. Comentários à Lei 9.474/97*.

HORTA, A. L. D. M., CRUZ, M. G., & CARVALHO, G. (2019). Famílias refugiadas africanas: Qualidade de vida, expectativas e necessidades em relação à saúde. *Saúde e Sociedade*, v. 28, nº 4.

ISHIZUKA, M. F., BRULON, V. (2019). A Integração Local dos Congoleses Refugiados e Solicitantes de Refúgio no Rio de Janeiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 11, nº 1.

IANSEN DE SANT'ANA, P. G. (2022). *Migração e refúgio: convergências e contradições entre as políticas implementadas pelo Brasil no século XXI.* Brasília, FUNAG.

JUBILUT, L. L. (2007). *O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo, Método.

_____ . (2011). A Judicialização do Refúgio. In: RAMOS, A. C., RODRIGUES, G. & ALMEIDA, G. A. (Orgs.). *60 anos de ACNUR Perspectivas de futuro*. Editora CL-A Cultural, São Paulo.

JUBILUT, L. L., ANDRADE, C. S. M. & MADUREIRA, A. L. (2016). Humanitarian visas: building on Brazil's experience. *Forced Migration Review,* v. 53.

JUBILUT, L. L, CASAGRANDE, M. M. (2021). A Convenção sobre o Status de Refugiado: 70 anos em perspectiva. *International Law Agendas*, 9 de julho de 2021.

JUBILUT, L. L., CASAGRANDE, M. M. & OLIVEIRA, S. M. *et. al*. (2021). *Reconhecimento de Status de Refugiado pelo Brasil: Dados dos primeiros 20 anos da Lei 9.474/97*. Brasília, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

JUBILUT, L. L., PÉREZ VELÁSQUEZ, M. Z. & JAROCHINSKI SILVA, J. C. (2020). Proteção Humanitária no Brasil e a Nova Lei de Migrações. In: RAMOS, A. C., VEDOVATO, L. R. & BAENINGER, R. (Coords.), CAMARGO, A. S., GALIB, C. P, VON

ZUBEN, C. & *et al*. (Orgs.). *Nova Lei de Migração: Os três primeiros anos*. São Paulo, Unicamp-Observatório das Migrações.

JUBILUT, L. L., PEREIRA, G. A. (2022). Mudanças no procedimento de reconhecimento do status de refugiado no Brasil ao longo dos 25 anos da Lei 9.474 e seus impactos na proteção das pessoas refugiadas. *REMHU*, Brasília, v. 30, nº 66.

JUNGER DA SILVA, G., CAVALCANTI, L., OLIVEIRA, T. & SILVA, B. G. *et. al.* (2022). *Refúgio em Números (7ª Edição)*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, OBMigra.

JUNGER DA SILVA, G., CAVALCANTI, L., LEMOS SILVA, S. *et al*. (2023). *Refúgio em Números (8ª Edição)*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais, Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações. Brasília, OBMigra.

LEÃO, R. Z. R., Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados & CONARE. (2007). *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do Conare*.

LEITE, L. (2014). *O devido processo legal para o refúgio no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MACHADO PISTORELO, A. A., MACHADO, V. G. (2022). Documentos brasileiros para migrantes e refugiados. In: LENCI, L. F. (Coords.), MACIEL, N., TORELLY, M. & CHAVES, J. (Orgs.). *Manual de atendimento jurídico a migrantes e refugiados*. Brasília, Organização Internacional para as Migrações.

MAKUCH M. Y., OSIS, M. J. D & BECERRA, A. *et. al*. (2021). Narratives of experiences of violence of Venezuelan migrant women sheltered at the northwestern Brazilian border. *Plos One*, v. 16, nº 11.

MAMED, L. H. (2021). Fontié ki kwaze: a imigração haitiana e os desafios à política humanitária no Brasil. In: LOPES, C. M. S, DE PAULA, P. M. (Orgs). *Migrantes e refugiados: uma aproximação baseada na centralidade do trabalho e na justiça social/organização*. Brasília, Ministério Público do Trabalho.

MARTUSCELLI, P. N. (2019). "Refúgio significa saudades": A Política Brasileira de Reunião Familiar de Refugiados em Perspectiva Comparada (1997-2018). *Tese de Doutorado*. Universidade de São Paulo.

_____. (2021). How Are Forcibly Displaced People Affected by the COVID-19 Pandemic Outbreak? Evidence From Brazil. *American Behavioral Scientist*, v. 65, nº 10.

MCADAM, J. (2007). *Complementary protection in international refugee law*. Oxford, Oxford University Press.

MCADAM, J., WOOD, T. (2021). The Concept of "International Protection" in the Global Compacts on Refugees and Migration. *Interventions: international journal of postcolonial studies*, v. 23.

MOREIRA, D., PIFFER, C. (2021). O controle de fronteiras no Brasil e o princípio da não-devolução durante a pandemia de COVID-19. *Revista Direito, Economia e Globalização,* v. 1, nº 1.

MOREIRA, J. (2014). Refugiados no Brasil: Reflexões acerca do processo de integração local. *Revista Interdisciplinar Mobilidade Humana*, v. 22, nº 43.

MOURA, G. (2022). Cuidados Básicos no Atendimento de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade. In: LENCI, L. F. (Coords.), MACIEL, N., TORELLY, M., CHAVES, J. (Orgs.). *Manual de atendimento jurídico a migrantes e refugiados*. Brasília, Organização Internacional para as Migrações.

NUSSBAUM C, M. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Tradução: Ramon Vila Vernis (caps. I-IV) e Albino Santos Mosquera (caps. V-VII). Paidós Estado y Sociedad.

QUEIROZ BARBOZA, E. M., BACK, A. (2016). A proteção normativa dos refugiados políticos na América Latina e no Brasil. In: GEDIEL, J. A. P., GODOY, G. G. (Orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba, Kairós.

RAMOS, A. C. (2011). Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, A. C., RODRIGUES, G. & ALMEIDA, G. A. (Orgs.). *60 anos de ACNUR Perspectivas de futuro*. São Paulo, Editora CL-A Cultural.

_____ (2017). Novas Tendências do Direito dos Refugiados no Brasil. In: JUBILUT, L. L., GODOY, G. G. (Orgs.). *Refúgio no Brasil. Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo, Quartier Latin/ACNUR.

_____ (2020). Em nome das "razões sérias": o impedimento de ingresso e a deportação sumária à luz dos direitos humanos. In: RAMOS, A. C., VEDOVATO, L. R. & BAENINGER, R. (Coords.), CAMARGO, A. S., GALIB, C. P., VON ZUBEN, C. & *et al*. (Orgs.). *Nova Lei de Migração: Os três primeiros anos*. São Paulo, Unicamp-Observatório das Migrações.

_____ (2022). O princípio do non refoulement absoluto e a segurança nacional. In: RAMOS, A. C, ALMEIDA, G., CLARO, C. *et al*. (Orgs.). *25 Anos da Lei Brasileira de Refúgio: Perspectivas e Desafios*. Brasília, ACNUR.

RIGGIROZZI, P., CINTRA, N. & GRUGEL, J. *et al*. (2023). Securitisation, humanitarian responses and the erosion of everyday rights of displaced Venezuelan women in Brazil. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 49, nº 15.

SAMARI, D., GROOT, S. (2023). Potentially exploring homelessness among refugees: a systematic review and meta-analysis. *Journal of Social Distress and Homelessness*, v. 32, nº 1.

SQUEFF, T. (2021). A implementação da Convenção de 1951 sobre a condição de refugiado no Brasil: um estudo a partir dos julgados do TRF4. In: *70 Anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados - (1951-2021): perspectivas de futuro.*

SQUEFF, T., PECKER, J. (2021). As dificuldades de mobilidade dos povos originários venezuelanos de etnia Warao no Brasil decorrentes do veto na lei de migrações à sua livre circulação. *Revista Brasileira De História & Ciências Sociais*, v. 13, nº 26.

SOUSA, V., LEITE, I. (2021). Deportações de estrangeiros crescem 5.708% no Brasil em 2020. No ano passado, 2.901 pessoas foram deportadas, ante 36 em 2019, segundo levantamento da GloboNews. *Globo*, 2 de fevereiro de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnA2.

STORTO, P. R., LOPES, L. F. (2020). *MROSC e COVID - 19: Manual Prático de Apoio às OSC*. Brasília, Plataforma por um novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

OLIVEIRA, T. (2021). A dinâmica demográfica de imigrantes e refugiados no Brasil da década de 2010. In: CAVALCANTI, L., OLIVEIRA, T. & SILVA, B. G. *Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, OBMigra.

QUINTANILHA, K., VILLEN, P. (2020). A nova Lei de Migração (13.445/2017) como espelho de forças ambivalentes. In: RAMOS, A. C., VEDOVATO, L. R. & BAENINGER, R. (Coords.). *Nova lei de migração: Os três primeiros anos*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo: Unicamp - Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP.

VASCONCELOS, I. S. (2021). “Desejáveis” e “indesejáveis”: diferencialidades e paradoxos no acolhimento de venezuelanos/as em Roraima e no Amazonas. *Tese de Doutorado*. Universidade Federal do Paraná.

VASCONCELOS, I. S., MACHADO, I. J. R. (2021). Uma Missão Eminentemente Humanitária? Operação Acolhida e a Gestão Militarizada nos Abrigos Para Migrantes Venezuelanos/as em Boa Vista. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 29, nº 63.

VASCONCELOS, I. S., SANTOS, S. (2022). Sobre afetos e fardas: gestão militar e emocionalidade em abrigos para venezuelanos em Roraima, Brasil. *Revista Interdisciplinar Mobilidade Humana*, v. 30, nº 66.

VILLEN, P., QUINTANILHA, K. (2020). A nova Lei de Migração (13.445/2017) como espelho de forças ambivalentes. In: RAMOS, A. C., VEDOVATO, L. R. & BAENINGER, R. (Coords.), CAMARGO, A. S., GALIB, C. P., VON ZUBEN, C. & *et al*. (Orgs.). *Nova Lei de Migração: Os três primeiros anos*. São Paulo, Unicamp-Observatório das Migrações.

ZELAYA, S. (2018). Imigrantes e refugiados na cidade: reconhecimento pelo sofrimento e construção de "vítimas". *Plural - Revista de Ciências Sociais,* v. 25, nº 2.

2- Fuentes normativas

2.1- España y Europa

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000.

Constitución española de 1978.

Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

Directiva 2002/90/CE del Consejo de 28 de noviembre de 2002 destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares.

Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

Directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.

Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo.

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

Ley de 4 de diciembre de 1855.

Ley 5/1984, de 26 de marzo.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Ley 9/1994, de 19 de mayo.

Ley 29/1998, de 13 de julio.

Ley 12/2009, de 30 de octubre.

Ley 2/2014, de 25 de marzo.

Ley 14/2014, de 24 de julio.

Ley 19/2021, de 20 de diciembre.

Ley 22/2021, de 28 de diciembre.

Ley 4/2023, de 28 de febrero.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo.

Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio.

Real Decreto 511/1985, de 20 de febrero.

Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero.

Real Decreto 865/2001, de 20 de julio.

Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre.

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo.

Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto.

Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo.

Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre.

Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo.

Orden de 16 de mayo de 1979.

Orden ISM/680/2022, de 19 de julio, por la que se desarrolla la gestión del sistema de acogida de protección internacional mediante acción concertada.

Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania.

Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España.

Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992.

Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2007.

Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 2017.

2.2- Brasil y América

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Convenção sobre Asilo, de 1928.

Convenção sobre Asilo Diplomático, de 1954.

Convenção sobre Asilo Político, de 1933.

Convenção sobre Asilo Territorial, de 1954.

Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, de 2010.

Declaração de Cartagena de 1984.

Declaração de Princípios do MERCOSUL sobre Proteção Internacional de los Refugiados, de 2012.

Declaração e Plano de Ação do Brasil de 2014.

Declaração e Plano de Ação de México, de 2004.

Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961.

Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972.

Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989.

Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.

Decreto nº 3.927, de 19 de setembro de 2001.

Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007.

Decreto nº 6.964, de 29 de setembro de 2009.

Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009.

Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009.

Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017.

Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018.

Decreto nº 9.970, de 14 de agosto de 2019.

Decreto nº 10.917, de 29 de dezembro de 2021.

Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

Decreto-Lei n° 7.967, de 27 de agosto de 1945.

Decreto Municipal nº 54.533, de 20 de outubro de 2016, do Município de São Paulo.

Instrução Normativa nº 2, de 8 de novembro de 2021, do Ministério do Trabalho e Previdência.

Instrução de Serviço da Polícia Federal nº 01/91.

Lei nº 6.185, de 19 de agosto de 1980.

Lei nº 7.716, de 5 janeiro de 1889.

Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Lei nº 9.474, de 22 de julio de 1997.

Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.

Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016.

Lei nº 12.008, de 29 de julho de 2009.

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Lei nº 13.455, de 26 de junho de 2017.

Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018.

Lei Municipal nº 16.478, de 8 de julho de 2016, do Município de São Paulo.

Lei Municipal nº 7.730, de 20 de dezembro de 2022, do Município do Rio de Janeiro.

Nota Técnica nº 3/2019/CONARE (Venezuela).

Nota Técnica nº 19/2020/CONARE (Síria).

Nota Técnica nº3/2020/(Afeganistão).

Nota Técnica nº 26/2020 (Iraque).

Nota Técnica nº 2/2021/CONARE (Burkina Faso).

Nota Técnica nº 1/2021/CONARE (Mali).

Portaria nº 1, de 29 de julho de 2020, dos Ministros de Estado da Casa Civil da Presidência da República, da Justiça e Segurança Pública, da Infraestrutura e da Saúde.

Portaria Interministerial nº 394, de 29 de julho de 1991, do Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Trabalho.

Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Trabalho.

Portaria Interministerial nº 10, de 6 de abril de 2018, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Trabalho.

Portaria Interministerial nº 12, de 13 de junho de 2018, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério das Relações Exteriores.

Portaria Interministerial nº 12, de 20 de dezembro de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério das Relações Exteriores.

Portaria Interministerial nº 19, de 23 de março de 2021, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério das Relações Exteriores.

Portaria Interministerial nº 42, de 22 de setembro de 2023, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério das Relações Exteriores.

Portaria Interministerial nº 46, de 8 de abril de 2024, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério do Trabalho e Emprego.

Portaria Interministerial nº 49, de 24 de dezembro de 2024, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério das Relações Exteriores.

Portaria Interministerial nº 50, de 26 de dezembro de 2024, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério das Relações Exteriores.

Portaria Interministerial nº 51, de 27 de dezembro de 2024, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério das Relações Exteriores.

Portaria nº 756, de 5 de novembro de 1998 do Ministério da Justiça.

Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Portaria nº 770, de 11 de outubro de 2019, do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Portaria nº 11.264, de 24 de janeiro de 2020, do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Portaria 290, de 23 de janeiro de 2023, do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Portaria nº 1.001, de 20 de dezembro de 2017 do Ministério das Relações Exteriores.

Portaria nº 81, de 20 de setembro de 2023 da Secretaria Nacional de Justiça/Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Portaria nº 84, de 26 de outubro de 2023 da Secretaria Nacional de Justiça/Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Projeto de Decreto Legislativo nº 62/2022, apresentado em 16 de março de 2022.

Resolução nº 19, de 6 de maio de 2020, do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Resolução Conjunta nº 1, de 9 de agosto de 2017, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Comitê Nacional para os Refugiados, do Conselho Nacional de Imigração e da Defensoria Pública da União.

Resolução Conjunta nº 1, de 9 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Imigração e do Comitê Nacional para os Refugiados.

Resolução Conjunta nº 2, de 2 de dezembro de 2020, do Conselho Nacional de Imigração e do Comitê Nacional para os Refugiados.

Resolução Normativa nº 02, de 27 de outubro de 1998, do Comitê Nacional para os Refugiados.

Resolução Normativa nº 27, de 25 de novembro de 1998, do Conselho Nacional de Imigração.

Resolução Normativa nº 12, 29 de abril de 2005, do Comitê Nacional para os Refugiados.

Resolução Normativa nº 102, de 26 de abril de 2013, do Conselho Nacional de Imigração.

Resolução Normativa nº 17, de 20 de setembro de 2013 do Comitê Nacional para os Refugiados.

Resolução Recomendada nº 8, de 19 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Imigração.

Resolução Normativa nº 13, de 23 de março de 2007, do Comitê Nacional para os Refugiados.

Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, do Conselho Nacional de Imigração.

Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, do Comitê Nacional para os Refugiados.

Resolução Normativa nº 23, de 30 de setembro de 2016, do Comitê Nacional para os Refugiados.

Resolução Normativa nº 126 de 3 de março de 2017, do Conselho Nacional de Imigração.

Resolução Normativa nº 26, de 26 de março de 2018, do Comitê Nacional para os Refugiados.

Resolução Normativa nº 27, de 30 de outubro de 2018, do Comitê Nacional para os Refugiados.

Resolução Normativa nº 28, de 20 de dezembro de 2018, do Comitê Nacional para os Refugiados.

Resolução Normativa nº 29, de 14 de junho de 2019, do Comitê Nacional para os Refugiados.

Resolução Normativa nº 31, de 13 de novembro de 2019, do Comitê Nacional para os Refugiados.

Resolução Normativa nº 33, de 20 de novembro de 2020, do Comitê Nacional para os Refugiados.

Tratado sobre Asilo e Refúgio Político, de 1939.

Tratado sobre Direito Internacional Penal, de 1889.

Tratado de Direito Penal de Montevidéu, de 1889.

2.3- Internacional

Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948.

_____. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

_____. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

_____. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de 1966.

_____. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de 1966.

_____. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000.

_____. Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018.

3- Jurisprudencia

3.1- España

Audiencia Nacional. (2017a). Sentencia SAN 165/2017, Sala de lo Contencioso, 12 de enero de 2017. Recurso nº 196/2016.

_____. (2017b). Sentencia SAN 1487/2017, Sala de lo Contencioso, 5 de abril de 2017. Recurso nº 572/2015.

_____. (2018). Sentencia SAN 1591/2018, Sala de lo Contencioso, 2 de abril de 2018. Recurso nº 215/2017.

_____. (2021–2022). Conjunto de sentencias dictadas entre 2021 y 2022, entre ellas: 2583/2021, 2875/2021, 2900/2021, 2914/2021, 2976/2021, 3088/2021, 4058/2021, 4908/2021, 4987/2021, 5337/2021, 5674/2021, 5753/2021, 5754/2021, 5755/2021, 5756/2021, 5791/2021, 5830/2021, 5834/2021, 5837/2021, 5848/2021, 5853/2021, 5857/2021, 82/2022, 283/2022, 724/2022, 1331/2022, 1674/2022, 1821/2022, 1886/2022, 2144/2022, 2166/2022, 2214/2022, 2219/2022, 2226/2022, 2236/2022, 2238/2022, 2244/2022, 2254/2022, 2256/2022, 2257/2022, 2267/2022, 2289/2022, 2296/2022, 2353/2022, 2354/2022, 2358/2022.

Tribunal Constitucional. (1987). Pleno. Sentencia nº 115/1987, de 7 de julio de 1987. Recurso nº 880/1985.

_____. (2002). Pleno. Sentencia nº 53/2002, de 27 de febrero de 2002. Recurso nº 2994/1994.

_____. (2020). Pleno. Sentencia nº 172/2020, de 19 de noviembre de 2020. Recurso nº 2896/2015.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2012). Sentencia de 23 de febrero de 2012, en el asunto Hirsi Jamaa y otros c. Italia (demanda nº 27765/09).

_____. (2014). Sentencia de 22 de abril de 2014, en el asunto AC y otros c. España (demanda nº 6528/11).

_____. (2016). Sentencia de 15 de diciembre de 2016, en el asunto Khlaifia y otros c. Italia (demanda nº 16483/12).

_____. (2020). Sentencia de 13 de febrero de 2020, en el asunto N.D. y N.T. c. España (demandas nº 8675/15 y 8697/15).

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2009). Sentencia de 9 de julio de 2009, en el asunto C‑272/08.

_____. (2013). Sentencia de 7 de noviembre de 2013, en el asunto C-199/12 y acumulados.

_____. (2014a). Sentencia de 30 de enero de 2014, en el asunto C‑285/12.

_____. (2014b). Sentencia de 2 de diciembre de 2014, en el asunto C-148/13.

_____. (2014c). Sentencia de 18 de diciembre de 2014, en el asunto C-542/13.

_____. (2020a). Sentencia de 25 de junio de 2020, en el asunto C-36/20.

_____. (2020b). Sentencia del 8 de octubre de 2020, en el asunto C-568/19.

Tribunal Supremo. (2004). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª. Sentencia de 23 de junio de 2004. Recurso nº 3411/2000.

_____. (2008). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª. Sentencia de 28 de noviembre de 2008. Recurso nº 3634/2005.

_____. (2011). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. Sentencia de 8 de julio de 2011. Recurso nº 1587/2010.

_____. (2013). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. Sentencia de 24 de junio

de 2013. Recurso nº 3434/2012.

_____. (2014). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. Sentencia de 12 de febrero de 2014. Recurso nº 864/2013.

_____. (2015a). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. Sentencia de 23 de febrero de 2015. Recurso nº 2944/2014.

_____. (2015b). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. Sentencia de 19 de octubre de 2015. Recurso nº 1420/2015.

_____. (2016). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. Sentencia de 15 de febrero de 2016. Recurso nº 2821/2015.

_____. (2017). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. Sentencia de 28 de marzo de 2017. Recurso nº 2675/2016.

_____. (2019). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª . Sentencia de 10 de junio de 2019. Recurso nº 5805/2017.

_____. (2020a). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª. Sentencia de 29 de julio de 2020. Recurso nº 1953/2019.

_____. (2020b). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª. Sentencia de 29 de julio de 2020. Recurso nº 4893/2019.

_____. (2020c). Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 5ª. Sentencia de 15 de octubre de 2020. Recurso nº 4989/2019.

_____. (2022). Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª. Sentencia de 29 de noviembre de 2022. Recurso nº 1314/2022.

3.2- Brasil

3ª Vara Federal Cível e Criminal da Seção Judiciária do Acre. (2020). Ação civil pública nº 1004501-35.2020.4.01.3000.

17ª Vara Federal Cível de São Paulo. (2022). Ação civil pública 65 nº 5006898-83.2022.4.03.6100.

Superior Tribunal de Justiça. (2014). Habeas Corpus nº 285.608.

_____. (2015). Habeas Corpus nº 333.902.

_____. (2018). Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 91785/SP 2017.02.95310-0.

_____. (2020). Habeas Corpus nº 452.975.

Supremo Tribunal Federal. (2008). Recurso Extraordinário nº 466.343-1 São Paulo. Relator Ministro Cezar Peluso, decisão plenária de 3 de dezembro de 2008.

_____. (2018). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275. Relator Ministro Marco Aurélio, decisão de 1 de março de 2018.

_____. (2019a). Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26. Relator Ministro Celso de Mello, decisão de 13 de junho de 2019.

_____. (2019b). Mandado de Injunção nº 4733. Relator Ministro Edson Fachin, decisão de 13 de junho de 2019.

_____. (2020). Ação Cível Originária nº 3.121 Roraima.

_____. (2022). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 619, relatora Ministra Rosa Weber, decisão monocrática de 22 de agosto de 2022.

Tribunal de Contas da União. (2017). Acórdão nº 1967/2017, de 6 de setembro de 2017.

Tribunal Regional Federal da Terceira Região. (2018). Habeas Corpus nº 0004300-87.2017.4.03.0000.

4 - Organizaciones

4.1- España

Accem. (2018). *La situación de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas LGBTI*.

_____. (2019). *Condiciones sociales y jurídicas de las personas solicitantes de protección internacional y LGTBI en España*.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (1977). *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, suplemento No. 12 (A/32/12/Add.1, párr. 53, 6) e)*.

_____. (2002a). *Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967*.

_____. (2002b). *Directrices sobre protección internacional no. 2: "Pertenencia a un determinado grupo social" en del contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967*.

_____. (2003). *Directrices sobre protección internacional: La "alternativa de huida interna o reubicación" en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*.

_____. (2007). *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.*

_____ . (2012). *Directrices sobre Protección Internacional No. 9 del ACNUR. Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A(2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967*.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Fundación Abogacía Española. (2017). *La protección internacional de los solicitantes de asilo. Guía práctica para la aplicación de la ley*.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2018a). *Consideraciones legales sobre el acceso a la protección y la relación entre las personas refugiadas y el tercer país en el contexto del retorno o traslado a terceros países seguros*.

_____ . (2018b). *Proposal for a regional cooperative arrangement ensuring predictable disembarkation and subsequent processing of persons rescued at sea.* Recuperado de: https://shre.ink/bnWw.

_____. (2019). *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Reedición Ginebra, febrero de 2019.

_____. (2023). *Los CREADE: la puerta de entrada a España para los refugiados de Ucrania*. Recuperado de: https://shre.ink/bnfp.

_____. (2024). *Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2023*.

Amnistía Internacional. (2015). *Miedo y Vallas: los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas*.

Arco Iris Europa. (2021, *online*). *Mapa Arcoiris de Europa*. Recuperado de: https://shre.ink/bn0V.

Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. (2024). *Derechos Humanos en la Frontera Sur. CIES: Espacios sin Derechos para Migrantes*.

CANTAT, C. Migreurop. (2020). *Locked up and excluded. Informal and illegal detention in Spain, Greece, Italy and Germany.*

Cáritas Española. (2020). *Invisibles en la "Última frontera". Manual jurídico para la defensa de las personas extranjeras en los centros de internamiento (CIE).*

CAR Mislata. (2017). *CAR Mislata: Veinticinco años de acogimiento e integración en Valencia*.

Centros de acogida para refugiados (CAR). *Carta de servicios 2018-2021*.

CEPAIM. (2020). *Aclarando conceptos clave de Acogida y Protección Internacional*.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2017). *Boletín de jurisprudencia de protección internacional: Segundo trimestre de 2017*.

_____. (2018). *Nueva causa judicial a favor de la libre circulación de solicitantes de asilo en Ceuta*. Recuperado de: https://shre.ink/bnfz.

_____. (2020a). *Ficha infográfica de externalización de fronteras España-Marruecos.* Recuperado de: https://shre.ink/bndh.

_____. (2020b, *online*). *¿En qué consiste la externalización de fronteras?* Recuperado de: https://shre.ink/bnd6.

_____. (2021). *2021, el año más letal en la ruta canaria desde que se conocen datos.* Recuperado de: https://shre.ink/bnkd.

_____. (2022). *Informe 2022. Las personas refugiadas en España y Europa*.

Comisión Europea. (2024, *online)*. *EMN Asylum and Migration Glossary*. Recuperado de: https://shre.ink/bUhS.

Consejo de Europa. (2018). *Informe de la misión de investigación del Embajador Tomáš Boček, Representante Especial del Secretario General sobre migración y refugiados, en España*.

Cortes Generales. (2020). *Diario de sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas, XIV Legislatura, nº 25, página 1, sobre relaciones con el Defensor del Pueblo.*

Defensor del Pueblo. (2010). *Informe Anual a las Cortes Generales año 2010*.

_____. (2016). *Estudio sobre asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*.

_____. (2020a). *Diario de las sesiones de las Cortes Generales*.

_____. (2020b). *Informe anual 2019*. *Mecanismo Nacional de Prevención*.

_____. (2020c). *Informe Anual 2019. Volumen I – Informe de Gestión*.

_____. (2021a). *Informe anual 2020*.

_____. (2021b). *La migración en Canarias*.

_____. (2022, *online*). *Queja número: 21011018. Fecha: 23/03/2022*. Recuperado de: https://shre.ink/bnMJ.

European Asylum Support Office. (2014). *Guía práctica de la EASO: Entrevista personal*.

_____. (2016). *Análisis judicial. Introducción al sistema europeo común de asilo para órganos jurisdiccionales*.

_____. (2018). *Orientación sobre las condiciones de cuidado de los niños no acompañados: estándares operativos e indicadores*.

European Center for Constitutional and Human Rights. (2021). *Situation in Libya – Article 15 Communication to the ICC Prosecutor on the Commission of Crimes Against Migrants and Refugees.*

European Council on Refugees and Exiles. Asylum Information Database. (2018). *Boundaries of liberty. Asylum and de facto detention in Europe*.

_____. (2019). *Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources.*

_____ . (2020). *Asylum adjourned – the situation of applicants for international protection in 2020.*

European Council on Refugees and Exiles, Accem. (2021). *Asylum Information Database: Country Report*: *Spain*.

European Migration Network Study. (2014). *The Organization of Reception Facilities for Asylum Seekers in different Member States.*

European Parliamentary Research Service. (2020). *Dublin Regulation on international protection applications. European Implementation Assessment.*

Europol, Interpol. (2016). *Migrant Smuggling Networks. Joint Europol Interpol Report. Executive Summary.* Recuperado de: https://shre.ink/bnsA.

Eurostat. (2022). *Annual asylum statistics*. Recuperado de: https://shre.ink/bn8a.

Khartoum Process. (2022, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bnTc/.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2019). *III Plan África. España y África: desafío y oportunidad.* Recuperado de: https://shre.ink/bnWU.

Ministerio de Igualdad. (2021, *online*). *Consulta pública previa a la elaboración de un proyecto normativo consistente en una ley integral contra la trata*. Recuperado de: https://shre.ink/bnrn.

_____ . (2024, *online*). *Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos*. Recuperado de: https://shre.ink/bnPD.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2022, *online*). *Plan de acogida para personas desplazadas procedentes de Ucrania*. Recuperado de: https://shre.ink/bnfL.

_____. (2024, *online*). *Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal. Entidades colaboradoras*. Recuperado de: https://shre.ink/bnpl

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (s/f). *Cifras de los dispositivos CREADE para Ucrania*. Recuperado de: https://shre.ink/bnfd.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social, y Migraciones. (2024, *online*). *Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal. Entidades colaboradoras*. Recuperado de: https://shre.ink/bmxb.

Ministerio del Interior. (2019). *Nota sobre la propuesta de concesión de una autorización temporal de residencia por razones humanitarias*.

_____ . (2023). *El refuerzo del despliegue español en Senegal frena en un 46 por ciento las llegadas irregulares a Canarias.* Recuperado de: https://shre.ink/M4pA.

Ministro del Interior. Subdirección General de Protección Internacional. Oficina de Asilo y Refugio. (2021). *Informe de actividad 2020*.

Ministerio del Interior. Oficina de Asilo y Refugio. (2024). *Asilo en cifras 2023*.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2020). *Manual de Gestión del Sistema de Protección y del Procedimiento para la Gestión del Itinerario de Protección Internacional.*

Parlamento Europeo. (2021). *Search and rescue in the Mediterranean.* Recuperado de: https://shre.ink/bnB3.

Principios de Yogyakarta. (2007). *Principios sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de los Derechos Humanos en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género*.

Provivienda. (2019). *Una casa como refugio: Itinerarios residenciales para personas en busca de protección internacional en Madrid y Vigo*.

_____ . (2020). *¿Se alquila? Racismo y xenofobia en el mercado del alquiler*.

Oficina Europea de Apoyo al Asilo, Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. (2016). *Guía práctica: Acceso al procedimiento de asilo*.

Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. (1946). *Resolución 59 (I)*.

Organización de las Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. (2018). *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España. CRC/C/ESP/CO/5-6*.

Organización de las Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. (2019). *Dictamen aprobado por el Comité en relación con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño respecto de la Comunicación núm. 4/2016*. Recuperado de: https://shre.ink/xO0U.

Organización de las Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño. (2021). *Dictamen aprobado por el Comité en relación con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicación en relación con la comunicación núm. 76/2019*. Recuperado de: https://shre.ink/bnro.

Organización de las Naciones Unidas. UNODC. (2020). *Global Report on Trafficking in Person*s.

Organización Internacional para las Migraciones. (2014). *Nota de orientación interna sobre la gestión humanitaria de fronteras*, párr. 1.

_____. (2021, *online*). *Términos fundamentales sobre migración*. Recuperado de: https://shre.ink/bnpv.

_____. (2022, *online*). *Missing migrants.* Recuperado de: https://shre.ink/bnB2.

Rabat Process. (2021, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bnT8.

Red Acoge. (2019). *Protocolo para la Acogida de Personas solicitantes de Protección Internacional*.

Servicio Jesuita a Migrantes. (2018). *Discriminación por origen*.

_____. (2019). *Informe CIE 2019: Diez años mirando hacia otro lado.*

_____. (2020). *Búsqueda de salida: Informe Frontera Sur 2020*.

Subdirección General de Protección Internacional. Oficina de Asilo y Refugio. (2022). *Informe de actividad 2021*.

_____. (2023). *Informe de actividad 2022*.

4.2- Brasil

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, Instituto de Posgrado en Estudios Internacionales de Ginebra & Unidad de la Familia. (2011). *Mesa Redonda de Expertos en Ginebra*, *8-9 de noviembre 2011*. Ginebra.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2014). *Global Strategy for Settlement and Shelter. A UNCHR Strategy 2014-2018*.

_____. (2021a). *Interiorização e integração no destino: rede de serviços e parcerias do ACNUR*.

_____. (2021b). *Autonomia e integração local de refugiados(as) e migrantes venezuelanos(as) acolhidos(as) nos abrigos em Boa Vista (RR)*.

_____. (2022). *O ACNUR Antes e depois da Operação Acolhida: uma análise à luz da resposta humanitária brasileira*.

_____. (2023, *online*). *Emergency Handbook. Shelter solutions.* Recuperado de: https://shre.ink/bne1.

_____. (2024a, *online*). *Perfil dos abrigos em Roraima*. Recuperado de: https://shre.ink/bm5J.

_____ . (2024b, *online*). *Empoderando Refugiada*s.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Cátedra Sérgio Vieira de Mello. (2019). *Socio-economic profile of refugees in Brazil. Subsidies for policy making*.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Instituto Migrações e Direitos Humanos. (2019). *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v. 14, nº 14.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Pacto Global da ONU no Brasil, ONU Mulheres. (2023). *Empoderando Refugiadas*. Relatório final 8º edição. p. 2.

ASBRAD. (2024, *online*). *Casa abrigo – Migrantes, Refugiados e Vítimas do Tráfico de Pessoas*. Recuperado de: https://shre.ink/MqhV.

Cáritas Rio de Janeiro. (2023, *online*). *Casa de Acolhida Papa Francisco*. Recuperado de: https://shre.ink/bnAr.

_____. (2024, *online*). *Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio do Brasil*. Recuperado de: https://shre.ink/bnez.

Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários", realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984.

Conselho Municipal de Imigrantes, Cidade de São Paulo. (2020). *1º Plano Municipal de Políticas para Migrantes 2021-202*4.

Conselho Nacional de Imigração. (2011). Ata da II reunião ordinária do CNIG, realizada em 16/03/2011.

Consultoria Técnica da Câmara Municipal de São Paulo. (2021). *Relatório: Atendimentos realizados entre 2014 e 2019 no Centro de Referência e Atendimentos para os Imigrantes (CRAI).*

Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados. (2022). Anexo. Notas explicativas CG CONARE. In: *Refúgio em Números* (7ª Edição).

Corte Interamericana de Direitos Humanos. (2018). *Opinião consultiva n. 25, de 2018, sobre o instituto do asilo e seu reconhecimento como direito humano*.

Defensoria Pública-Geral da União. (2021). *1º Informe Defensorial. Relatório de monitoramento dos direitos humanos de pessoas migrantes e refugiadas em Roraima*.

_____ . (2022). *Informe Defensorial: Pessoas migrantes retidas na fronteira entre Brasil e Peru*.

Escola Nacional de Administração Pública. (2019). *Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Brasília*.

GUIMARÃES, U. (1988). *Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988*. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Brasília, 5 outubro de 1988.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *Perfil dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, IBGE.

_____ . (2023, *online*).

Instituto Migrações e Direitos Humanos. (2022). *Relatório de atividades 2022*.

_____ . (2023, *online*). *Casa Bom Samaritano celebra seu primeiro ano de existência*. Recuperado de: https://shre.ink/bnAl.

International Centre for Migration Policy Development. (2020). *Guia Assistência e Referenciamento de Vítimas de Tráfico de Pessoas. Atualizado de acordo com a lei nº 13.344/2016*.

MigraCidades. (s.f). *Material informativo sobre as 10 dimensões de governança migratória local.* Migracidades, Governança Migratória Local. Recuperado de: https://shre.ink/bnMf.

_____. (2021). *Boas práticas em governança migratória local*. *Fichas informativas de Cachoeirinha, Belém, Roraima, Paraíba*. Recuperado de: https://shre.ink/bnew.

_____ . (2022a). *Relatório de seguimento. São Paulo.*

_____ . *(2022b). Relatório de seguimento. Rio de Janeiro.*

_____ . *(2022c). Relatório de seguimento. Manaus.*

_____ . *(2022d). Relatório de seguimento. Curitiba.*

_____ . (2023, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bneU.

Migration Integration Policy Index 2020. (2023a, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bnMq.

_____ . (2023b, *online*). Brazil. Recuperado de: https://shre.ink/MBvb.

MigraRio. (2019). *Protocolo de Atendimento no Âmbito do SUAS aos Refugiados, Solicitantes de Refúgio e Migrantes no Município do Rio de Janeiro*.

Ministério da Cidadania, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2022). *Guia de Atendimento a Migrantes Internacionais no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*.

Ministério da Defesa. (2024a, *online*). *Histórico da participação brasileira em missões da ONU*. Recuperado de: https://shre.ink/bngG.

_____ . (2024b, *online*). *Operação Acolhida*. Recuperado de: https://shre.ink/M5XK.

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. (2023, *online*). *Operação Acolhida*. Recuperado de: https://shre.ink/bm57.

_____ . (2024a, *online*). Operação Acolhida. Recuperado de: https://shre.ink/bngL.

_____ . (2024b, *online)*. *Serviço de Acolhimento para Adultos e Famílias*. Recuperado de: https://shre.ink/bnMW.

Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2023a, *online*). *Resoluções*. Recuperado de: https://shre.ink/bngs.

_____. (2023b, *online*). *Etapas do processo de refúgio*. Recuperado de: https://shre.ink/bngb.

_____. (2023c, *online*). *Pedir refúgio*. Recuperado de: https://shre.ink/M3Bo.

_____. (2023d, *online*). *Entrevista de elegibilidade*. Recuperado de: https://shre.ink/bngH.

_____ . (2023e, *online*). *Refúgio*. Recuperado de: https://shre.ink/bngI.

_____ . (2023f). *Relatório das Atividades do Grupo de Trabalho para o Estabelecimento da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia*.

_____. (2023g, *online*). *MJSP lança Observatório Moïse Kabagambe. Ministro Flávio Dino também assinou portaria que institui Grupo de Trabalho para Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida.* Brasília, 23 de janeiro de 2023. Recuperado de: https://shre.ink/bnbJ.

_____ . (2023h, *online*). *MJSP participa de evento de políticas de acolhida que acontece na Europa Ministério está representado pela Senajus. Política Migratória é um dos temas debatidos*. Recuperado de: https://shre.ink/bnLT.

_____. (2023i*, online*). *MJSP assina portaria de criação da Rede Nacional de Cidades Acolhedoras. Cidades podem assinar termo de adesão para integrar Rede Nacional de Cidades Acolhedoras*. Recuperado de: https://shre.ink/bnLd. 445.

_____. (2023j). *Relatório das reuniões do grupo de trabalho da política nacional de migrações, refúgio e apatridia eixo 2 - integração local*.

Ministério da Justiça e Segurança Pública. (2023k, *online*). *Conare aprova procedimento simplificado para reconhecimento de refugiados LGBTQIA+. Política pioneira no mundo foi aprovada na semana do Dia Internacional de Combate a Homofobia*. Recuperado de: https://shre.ink/bnML.

_____ . (2024a, *online*). *DataMigra*. Recuperado de: https://shre.ink/Mvi3.

_____ . (2024b). *Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2021 a 2023.*

Ministério da Justiça. Comitê Nacional para Refugiados. (2011). Ata da 76ª reunião ordinária do CONARE, realizada em 11/11/2011.

_____ . (2012). Ata da 83ª reunião ordinária do CONARE, realizada em 28/09/2012.

Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Migrações, Coordenação-Geral de Política Migratória. (2023). *Conferências Livres Locais. 2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia - 2ª COMIGRAR*. Recuperado de: https://shre.ink/bneB.

Ministério do Trabalho e Emprego. (2024, *online*). *Portaria do MTE/MJSP atualiza norma de residência de migrantes vítimas de tráfico de pessoas e de trabalho escravo.* Recuperado de: https://shre.ink/Mqug.

Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. (2011). Ata da II reunião ordinária do CNIG, realizada em 16/03/2011.

_____ . (2012). Ata da reunião extraordinária do CNIG, realizada em 12/01/2012.

Missão Paz. (2023, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bn7Y.

Observatório das Migrações Internacionais. (2024, *online*). *DataMigra*. Recuperado de: https://shre.ink/bngk.

Observatório de Mortes e Violências contra LGBTI+. (2023). *Dossiê 2022. Mortes e Violências contra LGBTI+ no Brasil.*

Operação Acolhida. (2022). *Informe de Interiorização. Deslocamentos assistidos de venezuelanos abril 2018 - novembro 2022*. Recuperado de: https://shre.ink/M5ib.

Organização das Nações Unidas. (2004). Conselho de Segurança. Resolução 1542 das Nações Unidas, de 30 de abril.

Organização Internacional para as Migrações. (2018). *Protocolo de assistência a migrantes em situação de vulnerabilidade*.

_____ . (2022). *Direito imobiliário: direitos e deveres do locatário*.

Organização Internacional para as Migrações, Prefeitura de São Paulo. (2019). *A cidade de São Paulo. Perfil 2019. Indicadores da governança migratória local*.

_____. (2023). *SUAS: Orientações para o atendimento a migrantes internacionais no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).*

Palotinas. (2023, *online*). *Centro de Acolhida Especial para Mulheres Imigrantes e Refugiadas*. Recuperado de: https://shre.ink/bnAD.

Plataforma Regional de Coordenação Interagencial R4V (Response for Venezuelans). Recuperado de: https://shre.ink/bngC.

Plataforma regional para el fortalecimiento de los sistemas de asilo de las Américas. (2023, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bngU.

SAMPAIO, C., BARALDI, C. (2019). *Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo*. Documentos de Projetos (LC/TS.2019/16/Rev.1), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

Sefras. Ação Social Franciscana (2023, *online)*. Recuperado de: https://shre.ink/bnAa.

2ª Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia - 2ª COMIGRAR. *Propostas priorizadas - Plenária Final*. Brasília, novembro de 2024. Recuperado de: https://shre.ink/bnM2.

Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados Brasil. (2020). *Relatório Anual.*

_____. (2024, *online*). Recuperado de: https://shre.ink/bn74.

Serviços e Informações do Brasil. (2024, *online*). *Acessar o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP)*. Recuperado de: https://shre.ink/MtGd.

Sphere Association. (2018). *The Sphere Handbook. Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*.

I Fórum "Morar no Refúgio". *Manifesto Morar no Refúgio*. São Paulo, 30 de maio de 2015.

UNESCO, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional de Assistência Social. (2009). *Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*.

Universidade Federal do Paraná. (2023, *online*). Sala 28. Acolhimento de pessoas refugiadas. Recuperado de: https://shre.ink/bnbN.

VAZQUEZ, L. E., OLIVEIRA, A. C. C. de & NAKAEMA, A. Y. S. *et al*. (2025). II COMIGRAR – Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia: desafios para a participação social e cidadania de pessoas migrantes no Brasil. *Observatório de Política Externa e da Inserção Internacion*al do Brasil, ano VI, nº 94. Recuperado de: https://shre.ink/MGKn.

5- Noticias

5.1- España

BARREDO, A. (2018). Un detector de mentiras con inteligencia artificial para quien quiera entrar a la UE. *La Vanguardia*, 5 de noviembre de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/bns0.

BOFFEY, D. (2019). African Union seeks to kill EU plan to process migrants in Africa. *The Guardian*, 24 de febrero de 2019. Recuperado de: https://shre.ink/bnWQ.

Comissão Europeia. (2014). *Política externa da UE para a migração: una abordagem mais audaciosa*, Comunicado de prensa, 21 de febrero de 2024. Recuperado de: https://shre.ink/bnTv.

Comisión Europeia. (2018). *Gestión de la migración: la Comisión desarrolla los conceptos de desembarque y centro controlado*, Comunicado de prensa, 24 de julio de 2018.

Recuperado de: https://shre.ink/bnWR.

Consejo de Europa. (2015). *Joint Valletta Action Plan (JVAP)*. Recuperado de: https://shre.ink/bnWY.

Consejo Europeo. (2021a). *La UE pone en marcha la operación IRINI para aplicar el embargo de armas a Libia.* Recuperado de: https://shre.ink/bnB4.

_____. (2021b). *La lucha de la UE contra la delincuencia organizada.* Recuperado de: https://shre.ink/bnsd.

Egypt rejects EU's migrant platforms, camps concept. (2018). *Egypt Today,* 29 de junio de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/bnWL.

CORONADO, J. (2020). Rufián califica de "lejano oeste" e "infierno" los CETIS de Ceuta y Melilla. *Ceuta TV*, 24 de abril de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnfu.

Denunciada una agresión homófoba con arma a un refugiado LGTBI en Vallecas. *MadriDiario*, 28 de diciembre de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bn8E.

ELORDUY, P. (2018). Centros de Atención Temporal de Extranjeros: no pienses en un calabozo. *El Salto Diario*, 30 de agosto de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/bnf3.

El Ministerio del Interior creará talleres de asilo y protección internacional en las zonas fronterizas de Ceuta y Melilla. *La Moncloa*, 5 de noviembre de 2014. Recuperado de: https://shre.ink/bn8D.

España supera las 160.000 protecciones temporales a refugiados de Ucrania. Interior. *La Moncloa*, 29 de diciembre de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bn8d.

Europapress. (2020). Interior vacía los CIE por miedo al coronavirus: en Madrid sólo quedan cinco internos. *El Mundo*, 2 de abril de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnIul.

GARCÍA DE BLAS, E. (2022). Interior insiste en que no hubo ningún muerto en suelo español en la tragedia de Melilla. El PP reclama a Sánchez que cese a Marlaska después de que la información de EL PAÍS desvelara que al menos hubo un fallecido en España. *El País*, 29 de noviembre de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bn8s.

GARCÍA, D. E., TASCA, E. (2021). Isabel y Modi: las dos caras de la concesión de asilo en España. Solo un 5% de los solicitantes reciben protección. Los colombianos acumulan el mayor número de denegaciones, mientras los malienses tienen la mayor tasa de respuestas positivas. *El País*, 19 de junio de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bn8T.

GHANMI, L. (2018). EU sees Maghreb as "outer wall" against migrants. *The Arab Weekly*, 1 de julio de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/bnWj.

Grecia defiende cañones de sonido para disuadir migrantes. *DW*, 9 de junio de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnsw.

HERNÁNDEZ, M., SÁNCHEZ, S. (2022). Refugio en España, un país que tarda 17 meses en responder a una petición de asilo. *RTVE*, 2 de junio de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bn82.

INFANTES, I. (2021). El Fiscal de Menores pide una solución en Ceuta: "Hay 1.000 menores en almacenes que no reúnen las condiciones". *Europa Press*, 13 de junio de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnpE.

HEARST, K. (2022). No rescue from above: Europe's surveillance in the Mediterranean leaves migrants to their fate. *Middle East Eye*, 30 de enero de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bnsE.

JULIÁN, L. (2020). CIEs NO se concentra (virtualmente) como cada último martes del mes para exigir el cierre del centro de Zapadores. *El Diario*, 31 de marzo de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnI0.

Las Islas Canarias viven su peor crisis migratoria desde 2006: 36.000 inmigrantes en 2023. (2023). *Euronews*, 16 de diciembre de 2023. Recuperado de: https://shre.ink/bnBU.

La Oficina de Asilo y Refugio duplica en 2020 las resoluciones de protección internacional frente a las de 2019. *La Moncloa*, 8 de enero de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnkr.

La Vanguardia. (2020). CIE NO denuncia, en el día del cumpleaños de Marouane, 11 muertes en estos centros. *EFE*, 15 de julio de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnIy.

Libyan FM rejects EU's disembarkation platforms. (2018). *Arab News*, 19 de octubre de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/bnWx.

MARTÍN, M. (2020). España deniega el 94% de las solicitudes de asilo del 'Aquarius'. *El País*, 13 de marzo de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnBt.

_____. (2021). España aprueba dar 30 millones de euros a Marruecos para frenar la inmigración irregular. *El País*, 18 de mayo de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bndv.

MILENKOVIC, A. (2021). Mystery text messages and funerals far from home: Life at the Poland/Belarus border. *CGTN*, 17 de noviembre de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnsf.

NORIEGA, D. (2020). Abre el primer centro de acogida estatal para refugiados LGTBI: "Es un espacio entre iguales". *El Diario*, 29 de noviembre de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bn8Y.

Rabat reitera rechazo a albergar plataformas de desembarque. *Middle East Online*, 5 de octubre de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/M4WS.

SÁNCHEZ, G. (2020). Interior mantiene la formación de más de 1.600 migrantes en el CETI de Melilla pese al riesgo de contagio. *El Diario*, 8 de mayo de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnf4.

Solicitantes de asilo recurren al Defensor del Pueblo ante su situación de "indigencia" en Madrid. *Europapress*, 20 de enero de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnIr.

Marruecos y España deben investigar la muerte de los migrantes que intentaban cruzar a Melilla. *Organización de las Naciones Unidas*, 28 de junio de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bn8I.

Poder Judicial de España. (2020). *El Tribunal Supremo confirma que los solicitantes de asilo en Ceuta o Melilla tienen derecho a la libre circulación por España tras ser admitidos a trámite de su solicitud*, Comunicado de prensa, 29 de julio de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnfX.

Preguntas parlamentarias. (2018). *Referencia de la pregunta: E-005646/2017*, 16 de enero. Recuperado de: https://shre.ink/bnBA.

Respuesta del gobierno del Estado en sede parlamentaria (184/481), de 21 de julio de 2019. Recuperado de: https://shre.ink/bnfG.

VARGAS, N, G. JUSTO, A. (2021). Más de 1.000 migrantes permanecen en el limbo y sin escolarizar esperando los huesos para determinar si son mayores de edad. *El Diario*, 25 enero de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnrM.

5.2- Brasil

Abrigo na fronteira com a Venezuela acolheu 14,5 mil pessoas em 7 meses. *Organização das Nações Unidas*, 2 de junho 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bnLt.

ACNUR promove mapa com rede de apoio para migrantes LGBTQI+. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*, 24 de maio de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/Mqjx.

Agência da ONU para Refugiados e IMDH realizam oficina para capacitar profissionais da assistência social do DF. Aprimorar o atendimento às pessoas refugiadas e imigrantes é tema de oficina de capacitação aos servidores dos Cras e Creas do DF. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*, 8 de dezembro de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnM8.

Dia Mundial reafirma São Paulo como cidade solidária aos refugiados. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*, 29 de junho de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/xFZW.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2014). *Abrigo público acolhe primeiros refugiados em São Paulo. Com uma pequena mala verde e algumas sacolas na mão, a jovem angolana Maria abriu a porta do quarto que a hospedará pelos próximos 45 dias*, Comunicado de imprensa, 31 de outubro de 2014. Recuperado de: https://shre.ink/bneY.

_____. (2023). *Brasil: ACNUR aplaude la aprobación del procedimiento simplificado para reconocimiento de personas refugiadas LGBTQIA+*, Comunicado de imprensa, 22 de maio de 2023. Recuperado de: https://shre.ink/bnMG.

ALVES, L. C. (2023). Projeto aprovado na Comissão de Direitos Humanos cria política para imigrantes. *Câmara Legislativa do Distrito Federal*, 8 de novembro de 2023.

BRUM, G. (2023). Ipea: população em situação de rua no Brasil supera 281 mil. Em dez anos, esse segmento vulnerável cresceu 211%. *Agência Brasil*, 13 de fevereiro de 2023. Recuperado de: https://shre.ink/bnbw.

Câmara dos Deputados. (2024, *online*). PDL 62/2022 Inteiro teor Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo. Recuperado de: https://shre.ink/bnbv.

Câmara de São José dobra o valor do aluguel social. *Correio de Santa Catarina,* 8 de dezembro de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bneS.

Centros de Assistência garantem acesso de imigrantes a serviços da Prefeitura. (2015). *Prefeitura Municipal de Curitiba*, 10 de novembro de 2015. Recuperado de: https://shre.ink/M5Ib.

Chico Rodrigues sugere criação de campo de refugiados venezuelanos em Roraima. *Senado Notícias*, 18 de novembro de 2019. Recuperado de: https://shre.ink/eyey.

CRAI-Rio de portas fechadas: entenda a crise que assola a assistência a migrantes no município do Rio de Janeiro. (2024). *Migramundo*, 12 de julho de 2024. Recuperado de: https://shre.ink/MuTc.

DELFIM, R. B. (2019). Só 5% das cidades brasileiras com imigrantes têm serviços de apoio, aponta IBGE. *Migramundo*, 26 de setembro de 2019. Recuperado de: https://shre.ink/bnAQ.

_____. (2020). DPU, MPF, Conectas e Caritas SP entram com ação contra deportação de imigrantes. ACP se baseia na Lei de Migração, na legislação sobre refugiados e aponta discriminações nas portarias de restrição de entrada de pessoas no Brasil no contexto da pandemia de Covid-19. *Migramundo*, 18 de agosto de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bng1.

_____. (2020). Liminar da Justiça impede Brasil de deportar imigrantes em situação vulnerável na pandemia. À luz das leis vigentes no Brasil, decisão obriga ainda o governo brasileiro a aceitar pedidos de refúgio e de residência durante a situação de emergência gerada pelo novo coronavírus. *Migramundo*, 19 de agosto de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bngm.

_____. (2025). Além de afegãos, Brasil agora condiciona visto humanitário para haitianos a acolhida pela sociedade civil. Migramundo, 2 de janeiro de 2025. Recuperado de: https://shre.ink/MvBt.

Dia Mundial do Refugiado reafirma São Paulo como uma cidade solidária aos refugiados. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*, 29 de junho de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/bn7w.

FÉLIX, J., COSTA, E. (2018). Após ataques de brasileiros, 1,2 mil venezuelanos deixaram o país, diz Exército. Após assalto e agressão a comerciante, imigrantes tiveram acampamentos queimados e foram expulsos de Pacaraima (RR), na fronteira com o país vizinho, no sábado (18). *G1*, 19 de agosto de 2018. Cidade amanheceu com ruas vazias. Recuperado de: https://shre.ink/bnek.

FILHO, F. (2023). Acolhimento de imigrantes e refugiados no Brasil precisa melhorar na maioria dos municípios. *Rádio Senado*, 14 de setembro de 2023. Recuperado de: https://shre.ink/bnL9.

GARCIA, P. M. (2023). Política para a População Migrante é reapresentada na Câmara de Curitiba. Projeto de lei foi arquivado automaticamente, após prazo regimental para apresentação de alterações solicitada pela CCJ ter expirado. *Câmara Municipal de Curitiba*, 15 de novembro de 2023.

GODINHO, L. F. (2018). Primeiro abrigo do Brasil para refugiados LGBTI acolhe venezuelanas em Manaus. O ACNUR apoiou a montagem do abrigo doando cama, colchões, ventiladores, máquina de lavar roupa e uma televisão por meio de um projeto financiado pela União Europeia. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*, 5 de novembro de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/bnLe.

GUAGLIANO, C. (2020). Florianópolis se torna 2º município no Brasil a ter Política Municipal para a População Migrante. Baseada na Lei de Migração, a Política Municipal para a População Migrante em Florianópolis partiu de articulações com associações de imigrantes e ONGs ligadas à temática. *Migramundo*, 6 de agosto de 2020. Recuperado de: https://shre.ink/bnMo.

IRNALDO, F. (2021). Com apoio do ACNUR, Manaus fortalece assistência social e psicossocial a pessoas refugiadas, migrantes e brasileiros. Ações beneficiam atividades dos centros de referência CRAS e CREAS, acessados em diferentes pontos da capital amazonense. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*, 23 de setembro de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnMM.

Lei cria política de proteção a direitos de refugiados e migrantes. Projeto foi apresentado na Câmara após o assassinato do refugiado congolês Moïse Mugenyi Kabagambe, de 24 anos, na Barra da Tijuca, em janeiro. *Câmara Municipal do Rio de Janeiro*, 21 de dezembro de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bnAs.

MELLO, D. (2015). Migrantes se aproximam de movimentos sociais em busca de moradia em São Paulo. *Agência Brasil*, 4 de outubro de 2015.

Nova Lei de Migração é sancionada com vetos. *Senado Notícias*, 25 de maio de 2017. Recuperado de: https://shre.ink/bnec.

ONU reconhece política pública da cidade de São Paulo aos refugiados como exemplo para o mundo. Comitiva com membros do alto comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, visitou o CRAI, equipamento de apoio especializado para imigrantes na capital. *Cidade de São Paulo*, 8 de novembro de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnMt.

Operação Acolhida atinge a marca de 100 mil refugiados e migrantes venezuelanos interiorizados em 930 municípios do Brasil. *Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados*, 30 de março de 2023. Recuperado de: https://shre.ink/bnxw.

Prefeitura de São Paulo entrega Segunda fase do Mapeamento Trans no Dia Internacional do Orgulho LGBTI+. Dados do estudo subsidiaram a criação do programa Respeito tem Nome, destinado à promoção da cidadania por meio da retificação de nome e gênero. *Cidade de São Paulo*, 28 de junho de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnME.

Prefeitura lança campanha Rio + Seguro para Mulheres neste Réveillon com foco nas migrantes. *Prefeitura do Rio de Janeiro*, 31 de dezembro de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnAg.

Profissionais dos municípios receberão capacitação para acolher imigrantes. (2019). *Secretaria da Assistência Social, Mulher e Família, Governo de Santa Catarina*, 11 de junho de 2019. Recuperado de: https://shre.ink/bnev.

Rio de Janeiro inaugura seu primeiro centro especializado de atendimento a migrantes com apoio da OIM. *Organização Internacional para as Migraçõe*s, 9 de janeiro de 2023. Recuperado de: https://shre.ink/bnAf.

Venezuelanos são expulsos de abrigo em Boa Vista após suposto furto de pacote de aveia. Caso ocorreu no abrigo para imigrantes Latife Salomão. Exército informou que ação dos suspeitos foi flagrada pelo circuito interno de segurança. *G1*, 22 de novembro de 2018. Recuperado de: https://shre.ink/MGiu.

VICENTE, E. (2022). O Brasil já conta com 32 universidades com vagas específicas para refugiados. *Folha de São Paulo*, 27 fevereiro de 2022. Recuperado de: https://shre.ink/bnbO.

VILLARES, L., FERRER, I. (2021). Organizações da sociedade civil resistem e garantem direitos para o setor. Congresso derruba veto e garante segurança e autonomia às Organizações da Sociedade Civil. *Cáritas Brasileira*, 28 de outubro de 2021. Recuperado de: https://shre.ink/bnLI.