



**DIÁLOGOS SETORIAIS** **UNIÃO EUROPEIA**  
**BRASIL**

PROJETO APOIO AOS DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA - BRASIL

# INFORME FINAL

**CONSTRUÇÃO DE REDE NACIONAL DE  
ATENDIMENTO INTEGRADO AOS  
MIGRANTES E REFUGIADOS NO BRASIL**

**ABRIL 2015**

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



União Europeia



DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL

Ministério do Planejamento

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA

## CONTATOS

Direção Nacional do Projeto

+ 55 61 2020.8527/1704/1823

[dialogos.setoriais@planejamento.gov.br](mailto:dialogos.setoriais@planejamento.gov.br)

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

# CONTENIDOS

1	INTRODUCCIÓN .....	5
2	LA AGENDA MIGRATORIA: LÍNIAS DE TRABAJO Y RECOMENDACIONES .....	7
2.1	DEFINICIÓN Y MARCO COMÚN .....	7
2.2	GESTIÓN Y COORDINACIÓN .....	10
2.3	PRESTACIÓN DE SERVICIOS .....	12
2.4	ACCIONES COMPLEMENTARIAS .....	15
3	PROPUESTAS Y BUENAS PRÁCTICAS .....	16
3.1	DEFINICIÓN Y MARCO COMÚN .....	18
3.2	GESTIÓN Y COORDINACIÓN .....	23
3.3	PRESTACIÓN DE SERVICIOS .....	26
3.4	ACCIONES COMPLEMENTARIAS .....	28

Este informe ha sido elaborado por Instrategies SL. en el marco del proyecto encargado por CESO CI International SA para la “Construção de Rede Nacional de Atendimento Integrado aos Migrantes e Refugiados no Brasil”. Esta iniciativa forma parte del proyecto “Sector-based dialogues between the EU and Brazil” financing of the European Commission.

Instrategies es una firma especializada en asuntos europeos e internacionales, con una atención focalizada en temas de movilidad, migraciones internacionales y gestión de la diversidad. Instrategies participa en proyectos de consultoría y asesoramiento en el ámbito local, nacional, europeo e internacional.

# 1 INTRODUCCIÓN

Las migraciones son un fenómeno complejo, multidimensional y multicausal. Es un fenómeno en constante evolución que, además se ha convertido en numerosas ocasiones en un factor determinante en las transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales tanto en los países de origen como en los de destino y tránsito. Precisamente por ello, las políticas migratorias se han ido transformando en la medida que también lo han hecho los patrones migratorios, y las prioridades de la agenda política en la gestión de la inmigración también se ha ido transfigurando. La adecuación y contextualización de las políticas de gestión de la inmigración y los procesos de integración es un reto para muchos países, especialmente para aquellos que han vivido un proceso de transformación y se han convertido, en tiempos recientes, en países de atracción de inmigración.

En este contexto, es importante analizar las políticas nacionales relacionadas con los migrantes y refugiados, los instrumentos y servicios a implementar y las relaciones institucionales a desarrollar para definir cómo gestionar el fenómeno de la migración y del refugio.

Brasil es en estos momentos uno de los destinos latinoamericanos privilegiados tanto de flujos intrarregionales como internacionales. Pero su trayectoria migratoria es larga, pues Brasil ha sido históricamente un país de inmigración. La gestión migratoria en Brasil implica hablar de control de fronteras, pero también de integración de trabajadores extranjeros (entre los que hay numerosos nacionales andinos) en el mercado laboral nacional así como de acogida de refugiados. En este contexto, es evidente el interés que para Brasil adquiere la capitalización de conocimientos y experiencias relacionadas con la gestión del proceso migratorio.

Actualmente, Brasil afronta el reto de mejorar la coordinación institucional en relación con su política e inmigración y refugio, promoviendo una mayor cooperación multinivel que integre y coordine los actores involucrados en la asistencia, atención y protección de los migrantes, los refugiados y la población extranjera vulnerable.

El objetivo de este informe es identificar los elementos que permitan fortalecer la coordinación institucional en materia de inmigración y asilo en Brasil, poniendo a disposición del Ministerio de Justicia, una serie de experiencias y buenas prácticas que puedan servir para orientar la toma de decisiones.

La misión a Brasil que tuvo lugar en septiembre de 2014 supuso algunos retoques en relación con el Plan de Trabajo inicialmente planteado. Así, en el mismo se apuntaban tres áreas principales de trabajo, como: 1. Marco teórico común; 2. Relaciones interadministrativas y con la sociedad civil y 3. Identificación de servicios mínimos.

Posteriormente, y con el objetivo de dar respuesta a las cuestiones planteadas a lo largo de la misión, y para recoger los retos y demandas planteados, se ha revisado el marco de trabajo inicialmente planteado. De esta manera, se pretende ofrecer una mejor respuesta a los retos planteados en relación con la gestión migratoria en Brasil.

En el presente informe, por lo tanto, se han reconfigurado las áreas de trabajo, que quedan identificadas como:



Para ello, se identificarán ejemplos y buenas prácticas de distintos países europeos, prestando especial atención a aquellos que, como España y Portugal, han vivido una transición migratoria reciente. Asimismo se prestará atención a las legislaciones nacionales, pero también a la normativa europea común cuando sea necesario. Además, se incluirán ejemplos de países no comunitarios si se considera que sus buenas prácticas pueden ser de utilidad.

Este informe pretende, así, identificar los temas clave para el fortalecimiento de la política de inmigración y refugio en Brasil, proporcionando, en aquellos casos que sea oportuno, ejemplos y buenas prácticas que puedan orientar la toma de decisiones en el caso del Ministerio de Justicia de Brasil. El informe incorpora recomendaciones y líneas de acción fruto tanto de la identificación de buenas prácticas europeas como de la identificación de necesidades y retos expresados por las autoridades y la sociedad civil brasileña.

## 2 LA AGENDA MIGRATORIA: LÍNIAS DE TRABAJO Y RECOMENDACIONES

Brasil ha vivido en los últimos años un proceso de transición migratoria, que lo ha convertido en uno de los principales destinos migratorios del continente sudamericano. Con flujos procedentes en buena medida de sus países vecinos, hacia Brasil también se han dirigido migrantes procedentes del continente europeo, si bien en números absolutos son aún poco significativos. Con un marco legislativo en transformación – se espera la aprobación de una ley migratoria en el próximo año –, Brasil afronta el reto de construir una política de inmigración comprehensiva, que tenga en cuenta las distintas etapas del proceso migratorio. Eso implica, en primer lugar, una clara definición de objetivos y marco de acción, y seguidamente, una estructura competencial clara, que de manera coordinada, permita la interacción exitosa de los distintos niveles administrativos y políticos que conforman el país. Finalmente, supone, definir con claridad los servicios, acciones e instrumentos destinados a los distintos tipos de migrantes

En los últimos años, Brasil ha optado por una política de refugio generosa, creando un discurso público común de país abierto y de acogida. Eso explica que los números de refugiados hayan crecido en el país en los últimos tiempos, aunque como se verá a continuación, es necesario replantear la política de refugio para que la misma conviva en paralelo con la política migratoria. Estructurar un sistema de refugio, que defina el marco legal, las competencias y los servicios, y que proporcione un nuevo escenario de colaboración entre administraciones públicas y sociedad civil no debe menoscabar el principio de generosidad con el que Brasil enfoca su política de refugio.

### 2.1 DEFINICIÓN Y MARCO COMÚN

Es importante resaltar, que tal y como recoge el “Anteproyeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil”, la política de inmigración se incardina en la Constitución Federal de 1988, respetando el tratamiento legal y constitucional de los Derechos Humanos en Brasil, en consonancia con la legislación vigente y con los tratados internacionales signados por el país a tal efecto. De este modo, se avanza en la construcción de un concepto de migrante vinculado a los derechos de la persona, que supera y elimina del ordenamiento jurídico el “Estatuto do Estrangeiro de 1980”.

- **La política de inmigración brasileña tiene como objetivo gestionar los flujos migratorios de forma ordenada, prestando especial atención a la protección y garantía de los derechos humanos.**

La política de inmigración, por lo tanto, se sustenta en una perspectiva de derechos, que impregna otras áreas de trabajo que, como la seguridad nacional o el mercado de trabajo, también reciben el impacto del fenómeno migratorio. Al tratarse de un fenómeno transversal, la coordinación entre distintas áreas de trabajo es clave, como veremos más adelante, pero la primacía del discurso enfatiza la importancia de la gestión migratoria como una cuestión de derechos.

Además, **la política de inmigración de Brasil quiere reconocer explícitamente la contribución de los migrantes en el desarrollo económico, social, cívico y cultural del país.** Este reconocimiento deriva en la necesidad de garantizar el estatuto de migrante de manera legal, así como en garantizar y regular los derechos y deberes de los migrantes residentes en Brasil.

En este sentido, es importante desarrollar una **política de integración de nacionales** extranjeros que consolide el discurso señalado, y que ponga en valor la contribución que los extranjeros hacen a la sociedad brasileña. Para ello, es necesario ofrecer servicios de atención específicos cuando sea necesario, pero sobretodo, poner en evidencia que los inmigrantes no son personas con necesidades sino personas con **capacidad de contribuir al desarrollo de Brasil.**

La construcción de este discurso público, fundamentado en un nuevo marco legislativo, supone una declaración de principios firme y clara, que debería desarrollarse con instrumentos, acciones y marcos competenciales concretos.

Para ello, parece imprescindible avanzar en tres ámbitos clave:

- **Marco internacional**

Brasil puede querer abanderar, con mayor o menor intensidad en el escenario internacional, su opción por una política de inmigración generosa basada en el respeto de los derechos humanos. Para ello, es imprescindible que **construya un discurso homogéneo en sus relaciones con el exterior**, que se visualice en los futuros acuerdos bilaterales o multilaterales que el país puede firmar en materia migratoria.

Además, la **firma de la Convención internacional para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares**, podría ser un gesto importante en este sentido. La convención fue adoptada el 18 de diciembre de 1990, en base a distintos textos sobre trabajadores migrantes desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo. Después de un complejo y lento proceso de ratificación, la Convención entró en vigor el 1 de julio de 2003<sup>1</sup>

- **Marco normativo**

Es imperativo que Brasil **apruebe la legislación migratoria** que debe ser el eje clave para el desarrollo de la política migratoria.

El marco normativo tiene que hacer una clara distinción entre las personas que llegan a Brasil en busca de mejores oportunidades de vida y desarrollo personal y las personas que lo hacen en búsqueda de refugio, huyendo de una situación de peligro o persecución en sus países de origen. Distinguir entre ambas figuras no tiene que suponer un menoscabo de una sobre la otra, y en

---

<sup>1</sup> A fecha de 31 de octubre de 2013, habían ratificado la convención los siguientes países: Albania, Argelia, Argentina, Azerbaiyán, Bangladesh, Belice, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Colombia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Ghana, Guatemala, Guinea, Guyana, Honduras, Indonesia, Jamaica, Kirguistán, Lesoto, Libia, Malí, Marruecos, Mauritania, México, Mozambique, Nicaragua, Níger, Nigeria, Paraguay, Perú, Ruanda, Senegal, Serbia, Seychelles, Sri Lanka, San Vicente y las Granadinas, Siria, Tayikistán, Timor oriental, Turquía, Uganda y Uruguay. Por su parte, han signado, aunque aún no ratificado la convención: Armenia, Benín, Camboya, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Gabón, Guinea-Bissau, Liberia, Montenegro, Palao, Santo Tomé y Príncipe, Serbia, Sierra Leona, Togo y Venezuela. Véase [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en)



cualquier caso, la articulación legislativa de ambas figuras debe circunscribirse a la política de derechos que hemos señalado.

Por ello, es urgente superar algunas disfunciones existentes actualmente (visados de refugiado a haitianos sin riesgo de persecución en origen), para **poner en valor dos conceptos importantes pero distintos como son migración y refugio.**

En este sentido, es importante identificar vías regulares de entrada para aquellas personas a las que, no siendo refugiados, se quiere facilitar su ingreso en el país. La normativa reguladora de la inmigración debe ser suficientemente flexible para dar respuesta a estas realidades sin por ello tener que forzar otros marcos reguladores, y sobretodo evitando que las personas puedan acceder a Brasil de forma irregular. La irregularidad supone un espacio de vulnerabilidad por excelencia, en la medida que se caracteriza por la ausencia de derechos y deberes, y debe tratar de evitarse de forma prioritaria. Así, sería necesario explorar opciones como el visado de búsqueda de empleo, que permitiría a una persona entrar en territorio brasileño por un espacio de dos años (por ejemplo) para buscar trabajo. Otras opciones a valorar pasarían por la implementación de un **visado humanitario o de preferencia nacional** para los nacionales de aquellos países que, por sus condiciones políticas, sociales o económicas coyunturales, serían objetivo prioritario de apoyo y cooperación desde Brasil.

El marco normativo supone también desarrollar toda **una serie de instrumentos jurídicos** que garanticen la transparencia del proceso regulador de la inmigración, y eviten la arbitrariedad y la discrecionalidad. En este sentido, la Ley de Migración debe continuarse con un Reglamento de desarrollo técnico, que además debe complementarse con instrucciones, protocolos de actuación y otras herramientas para los distintos ámbitos funcionariales implicados en la gestión migratoria.

Por otro lado, parece imprescindible trabajar para reducir los espacios de vulnerabilidad, especialmente relacionados con el mercado de trabajo. En este sentido, debe perseguirse el trabajo irregular, que puede afectar a nacionales, extranjeros en situación regular o extranjeros en situación irregular. Cada uno de estos perfiles es un paso más en un contexto altamente desprotegido, en el que los derechos laborales se violan sistemáticamente. Sería interesante valorar la posibilidad de avanzar en un **marco sancionador para empleadores de trabajadores extranjeros en condiciones de irregularidad.**

Finalmente, es importante desarrollar un paquete legislativo que regule y ordene **la integración de los migrantes en Brasil**, poniendo especial atención a las necesidades coyunturales que pueden tener los recién llegados, pero también aprovechando las potencialidades que la diversidad puede y debe proporcionar a la sociedad brasileña.

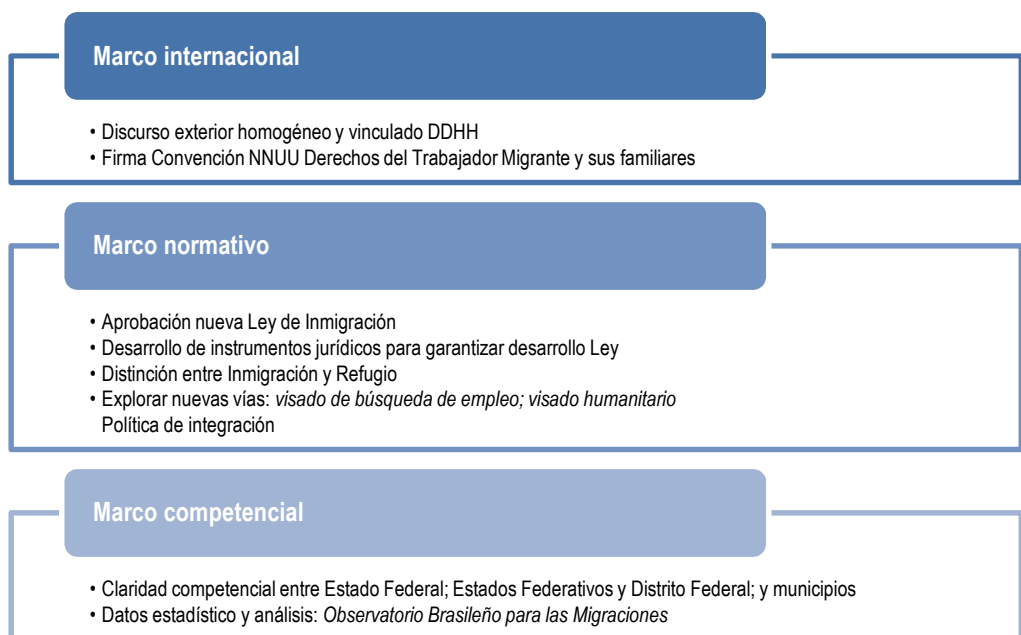
- **Marco competencial**

Brasil es un estado federal, por lo que las competencias en migración, como sucede en otras materias, están en manos del Estado federal, las unidades federativas (estados y distrito federal) y las administraciones locales. **Es necesario distinguir y atribuir bien las competencias relacionadas con toda la gestión del proceso migratorio**, para evitar disfunciones.

Así, parece evidente que es al Estado Federal a quien compete legislar sobre “emigración e inmigración, entrada, extradición y expulsión de extranjeros” según recoge la Constitución de Brasil de 1988 en su artículo 22. Eso supone que el Estado Federal se reserva, entre otras,

competencias relacionadas con la gestión de las admisiones, los visados, el control de fronteras, la tramitación documental, etc.

Por su parte, los Estados Federativos y los municipios tiene competencias en educación, sanidad, vivienda y la integración social de los más vulnerables, tal como recoge el artículo 23 de la Constitución. Este marco constitucional debe desarrollarse más detalladamente en la futura norma reguladora de la inmigración, que debe señalar **todas las competencias en materia de inmigración, y especialmente en materia de integración**. Sin un marco competencial claro, las administraciones no pueden precisar los recursos (económicos, humanos, etc.) necesarios para desarrollar una política de inmigración coherente. Por otro lado, es imprescindible que el Estado Federal refuerce una de las competencias otorgadas por el artículo 21. Se trata de “organizar y mantener los servicios oficiales de estadística”, en este caso en materia migratoria. Es necesario **reforzar la recogida y análisis de datos relacionados con la población extranjera residente en Brasil**, para poder articular instrumentos y servicios más adecuados a la realidad. La unidad centralizadora de toda esta información estadística y su tratamiento puede consolidarse, por ejemplo, en un Observatorio Brasileño de Migraciones.



## 2.2 GESTIÓN Y COORDINACIÓN

Brasil es un Estado federal con distribución competencial entre los diferentes niveles de gobierno, lo que implica necesariamente la existencia de importantes instrumentos de coordinación para el desarrollo correcto de las políticas públicas.

- **La cooperación multinivel es clave a la hora de gestionar un fenómeno como la inmigración.**

En el caso de la política de inmigración, esta situación debe mejorarse, principalmente por dos razones. La inmigración no ha sido un reto hasta fechas recientes para las administraciones brasileñas, por lo que los espacios de coordinación entre las mismas por este tema son aún muy recientes, y en algunos casos,

poco conocidos. En segundo lugar, la gestión de la inmigración es una cuestión transversal y multisectorial, lo que requiere de importantes mecanismos de coordinación interadministrativos, pero también intra-administrativos y con la sociedad civil. En este sentido, el reto de gestionar las políticas de inmigración de manera coordinada y dialogada es especialmente complejo.



- **Coordinación intra/interadministrativa. Cooperación multinivel**

Al hablar de refugio en Brasil existe un instrumento clave de coordinación intra-administrativa como es el **CONARE- Comitê Nacional para os Refugiados**. Esta institución analiza los casos individuales de asilo, y toma decisiones compartidas entre los distintos ministerios del Gobierno Federal y ACNUR.

Sería especialmente interesante articular un espacio similar, sino el mismo, para la gestión de las cuestiones migratorias, que podrían dirimirse en una mesa en la que participen la mayoría de los ministerios implicados en la gestión migratoria, entre los que debería también contarse con la *Defensoria Pública*. En el caso de las migraciones, la mesa de trabajo debería estar limitada a los representantes ministeriales. A nivel de Estado Federativo y administración local, también se sugeriría la oportunidad de crear estas **mesas de diálogo sobre políticas de inmigración**, para poder articular y dar respuesta coordinada a los restos que plantea su gestión. Para unidades especialmente sensibles como, por ejemplo, la Policía Federal, es importante establecer un **interlocutor único responsable** para el tema migratorio que sea el interlocutor privilegiado con los otros ministerios, pero también el referente en el tema para sus colegas tanto en otros ámbitos de la misma Policía Federal como a lo largo de todo el territorio brasileño.

Por otro lado, es necesario mejorar los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de administración. En la actualidad, no existe un espacio único de coordinación que reúna al Gobierno Federal, los Estados Federados y la Administración Local para hablar de la gestión del fenómeno migratorio, o para resolver cuestiones puntuales relacionadas con la inmigración y/o la integración.

En este sentido, es prioritario establecer un **mecanismo de coordinación interadministrativo** en el que participen los representantes de las mesas de diálogo, para garantizar que las cuestiones tratadas cuentan con el respaldo de las distintas administraciones. En estas reuniones, deberían también participar las ONGs que proporcionan servicios directos a la población migrante y/o refugiada.

- **Coordinación con la sociedad civil**

Paralelamente, es importante favorecer el diálogo y la interacción con la sociedad civil en materia de política migratoria, y no solo con las ONGs proveedoras de servicios. Es necesario favorecer la interacción con los medios de comunicación y la academia, pero también con los movimientos vecinales, las agrupaciones de comerciantes, etc. El objetivo es establecer plataformas de diálogo que permitan a las autoridades responsables (especialmente las administraciones locales) ofrecer

respuestas de proximidad a las inquietudes ciudadanas, y aprovechar las dinámicas de confianza y diálogo para favorecer la convivencia.

Especialmente importante es establecer un **diálogo con los actores económicos**, por lo que parece conveniente articular espacios de diálogo y, si así se acuerda, de decisión, con los sindicatos y los representantes patronales. En la medida que la inmigración tiene un carácter eminentemente laboral, es importante establecer espacios donde el Gobierno Federal pueda departir y discutir sobre mínimos comunes y derechos y obligaciones con este tipo de actores.



## 2.3 PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Además de articular un marco legal detallado para gestionar la inmigración, es importante que el gobierno brasileño defina una serie de servicios mínimos que sirvan para determinar la atención a la población inmigrante y refugiada. Es importante en este sentido no sólo establecer prioridades, sino también determinar competencias (gestión, financiación, implementación) entre los diferentes niveles de administración y la sociedad civil en la prestación de estos servicios.

- **La provisión de servicios para refugiados y migrantes es una pieza fundamental de la política migratoria, y un eje clave para garantizar la cohesión social.**

Para ello, es importante hacer una doble distinción. En primer lugar, los servicios destinados a la población extranjera y, en segundo lugar, aquellos servicios específicos dedicados exclusivamente a la población refugiada. Aún cuando puedan entenderse que ambos colectivos están sujetos a espacios de vulnerabilidad, mientras la población migrante necesita instrumentos que le permitan integrarse con autonomía y rapidez a la realidad social y laboral de Brasil, los refugiados pueden requerir de atención más específica, fruto de su situación de vulnerabilidad al llegar al país. Las víctimas de trata de personas, en este sentido, pueden tener que acogerse también a este tipo de servicios.

Por otro lado, hay que distinguir entre los servicios de primera acogida y los servicios de integración. Mientras los primeros son claramente coyunturales y van dirigidos a la población extranjera recién llegada, los segundos tienen un carácter más permanente, y en la medida de lo posible, deben estar incorporados en los servicios de carácter general que ofrecen los distintos niveles de gobierno en Brasil.

- **Servicios destinados a refugiados**

Por su propia definición, los refugiados son un grupo especialmente sensible que acostumbra a llegar al país de destino en una situación de gran vulnerabilidad. Es importante identificar las necesidades en los distintos puntos del proceso de refugio, para ofrecer los servicios más acordes con las necesidades de la población refugiada.

En primer lugar, hay que gestionar **la llegada** de la población en busca de refugio. Se entiende que las fronteras del país son el punto de entrada principal para las personas que requieren refugio: en el momento que se hace esta declaración, la policía de frontera está obligada a iniciar un procedimiento administrativo, que debe coordinarse con los servicios de atención a la persona refugiada. Si se trata de personas vinculadas a un proceso de reasentamiento, el proceso se inicia en el momento de la acogida

Así, una vez que una persona ha solicitado refugio, debe ser redirigida a una **instalación de recepción**, donde pueda estudiarse su caso particular, y el de sus familiares si los hubiera. Estos centros de acogida deben gozar de unos servicios mínimos, que permitan a las personas refugiadas permanecer seguras en los mismos por un periodo mínimo (y del que puede también establecerse un periodo de estancia máximo). Entre los servicios que deben ofrecerse, están el alojamiento, la comida y las instalaciones sanitarias pertinentes, y es importante valorar la posibilidad de ofrecer espacios específicos para familias. Además, deben establecerse mecanismos que garanticen la seguridad dentro del centro, así como normativas de funcionamiento interno que articulen la convivencia entre personas de orígenes y realidades diversas.

Los centros deben proporcionar servicio de atención médica y de apoyo psicológico para los refugiados y, especialmente, los menores refugiados, así como servicios de asesoramiento legal y cursos de integración lingüística y social. En la medida de lo posible, deberían buscarse pisos de acogida para familias refugiadas, para permitirles crear lo antes posible un escenario de confort y normalidad para los menores.

La normativa brasileña permite que los refugiados puedan trabajar de manera inmediata al obtener la documentación que los acredita como tales, por lo que los centros deben proporcionar información sobre el acceso al mercado de trabajo y, en la medida de lo posible, cursos para la formación profesional y la adquisición de habilidades.

Todos estos servicios pueden concentrarse en un mismo centro, pero en la medida de lo posible, y siempre que las condiciones psicológicas y físicas de las personas refugiadas lo permitan, deberían derivarse a los servicios generales. En este sentido, por ejemplo, una vez las personas refugiadas tienen un conocimiento básico de portugués, es mejor que acudan a centros de formación generales, que no sólo les permita adquirir conocimientos y habilidades, sino interactuar y normalizar sus relaciones con la población brasileña. En la medida que sea posible, se debe favorecer **la autonomía** de las personas refugiadas, permitiendo que se incorporen a la sociedad brasileña lo antes posible. Aún así, se deben articular servicios de seguimiento para garantizar el bienestar y la seguridad de estas personas.

El Gobierno Federal, los Estados Federativos y la administración local deben asumir los costes de estos servicios, estableciendo unos mínimos y unos máximos en cada caso particular. Los servicios pueden ser prestados por las administraciones, pero también en colaboración con la sociedad civil. En los casos en los que la sociedad civil ya ha establecido sistemas de atención a los refugiados, la responsabilidad de las autoridades será asumir y contribuir a los costes de este servicio.

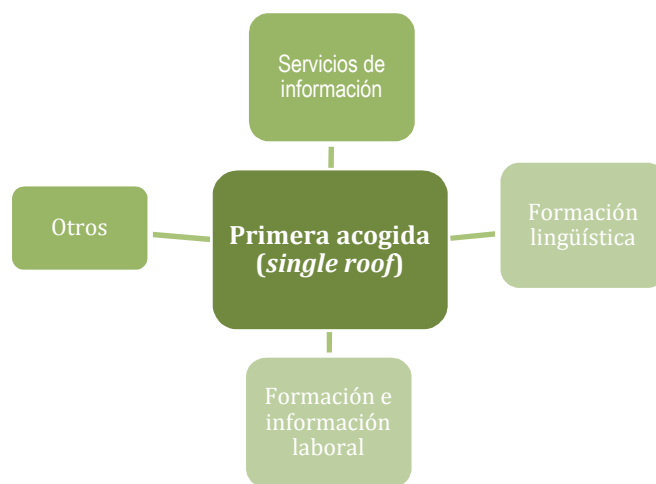


- **Servicios destinados a inmigrantes**

Al hablar de la población migrante, es muy importante no asumir que la misma es siempre población vulnerable. De hecho, las condiciones en las que las personas migran son muy distintas, y por ello es necesario establecer unos servicios que garanticen unos mínimos comunes para facilitar la integración, pero entendiendo que alcanzar la autonomía individual es el objetivo primero de un proyecto migratorio.

En relación con los **servicios de primera acogida**, estos deben estar básicamente focalizados a proporcionar información, a proporcionar formación lingüística y a facilitar la incorporación del migrante al mercado de trabajo.

En primer lugar, es necesario que se establezca un punto de referencia que permita al migrante acceder a los servicios de primera acogida (one-stop o under a single roof).



Este espacio debe proporcionar información general y específica sobre la incorporación del migrante en su lugar de residencia, por lo que la administración local juega aquí un papel clave. La información debe servir para dirigir a los recién llegados en temas de trámites administrativos, de acceso a los servicios públicos, de impuestos, de apertura de negocios, etc. En segundo lugar, hay que facilitar la rápida integración de los recién llegados, mediante formación lingüística, y es especialmente importante vincular y adaptar esta formación al mercado de trabajo. En el caso de los menores, es importante adecuar las escuelas para que ofrezcan estos cursos lingüísticos in situ, permitiendo a los recién llegados una rápida incorporación a la cotidianidad escolar. Finalmente, es importante proporcionar un curso introductorio al mercado de trabajo, que permita a los recién llegados conocer sus derechos y deberos, así como el marco regulador de las relaciones laborales.

En relación con los **servicios de integración**, estos deben entenderse como un apoyo específico a la población migrante en su interacción con los servicios de carácter general. Se trata, por lo tanto, de servicios permanentes que, de hecho, pretenden consolidar unos servicios públicos más integrales y enfocados a la diversidad. Así, los servicios de integración pueden establecerse en los hospitales, para facilitar el apoyo y la traducción especializada a los pacientes extranjeros; en los servicios de promoción económica, para facilitar los trámites y acompañar en los procesos de emprendimiento, etc.

En esta línea, es importante establecer servicios específicos para la incorporación de los migrantes en el mercado de trabajo, fomentando en la medida de lo posible la formación y adecuación de capacitaciones y habilidades, así como el reconocimiento de títulos cuando fuera necesario. Además, los instrumentos deben ser suficientemente flexibles como para atender a trabajadores extranjeros, pero también a brasileños retornados si fuera necesario.

En el caso de Brasil, debe mencionarse que los migrantes en situación irregular pueden acceder a los servicios públicos. Eso no impide que sigan estando en una situación de especial vulnerabilidad, especialmente en relación con sus derechos laborales. Mención especial merecen los servicios destinados a los **inadmitidos en frontera**. En este caso, es importante desarrollar un protocolo de actuación para evitar que la atención, cuidado y seguridad de estas personas esté en manos de las compañías privadas mientras están en suelo brasileño. Además, deberían revisarse las condiciones de estadía de estas personas, especialmente en puertos y aeropuertos internacionales.

## 2.4 ACCIONES COMPLEMENTARIAS

Al hablar de una política de inmigración comprehensiva, no podemos dejar de lado dos cuestiones clave para su implementación exitosa: el **compromiso político y la sensibilización y capacitación** en temas de diversidad y ciudadanía.

- **El compromiso político en el reconocimiento de la diversidad y la sensibilización y capacitación para luchar contra la discriminación, el racismo y la xenofobia son elementos clave para consolidar un modelo migratorio basado en la igualdad y el respeto de los derechos de las personas.**

En relación con el **compromiso político**, es especialmente importante que los representantes públicos se haga eco del discurso compartido sobre la inmigración que señalábamos al inicio, vinculando inmigración con derechos humanos, con oportunidades y con su contribución al desarrollo económico, cultural y social del país. Eso implica evitar el uso partidista de la inmigración y, en la medida de lo posible, intentar alcanzar un pacto de estado en materia de inmigración y/o diversidad.

Para ello, es importante establecer un diálogo permanente entre las administraciones y los partidos políticos, pero también con las organizaciones y stakeholders de la sociedad civil, con quienes es importante validar el discurso sobre inmigración y diversidad. A su vez, la academia y los medios de comunicación juegan también un papel clave a la hora de consolidar un compromiso político que tenga un impacto cívico notable.

En relación con la **sensibilización pública y la capacitación social**, es importante construir un discurso no utilitarista de la inmigración, que permita entender el fenómeno como una realidad que debe gestionarse correctamente en provecho de todos. Es importante establecer programas e instrumentos de lucha contra la discriminación y el racismo, poniendo en valor la construcción de Brasil como país diverso.

En este sentido, el espacio de trabajo que hay que privilegiar es la escuela, pues es en la formación de valores de las nuevas generaciones que se puede trabajar para garantizar un mayor respeto a la diversidad. Es importante asumir que las complejidades de las sociedades diversas no pueden menoscabar la cohesión ni la paz social.

### 3 PROPUESTAS Y BUENAS PRÁCTICAS

A lo largo de los apartados anteriores, se han apuntado algunas recomendaciones que podrían contribuir a fortalecer el desarrollo de una política de inmigración integral en Brasil. En este último apartado, el objetivo es recoger las principales recomendaciones y ofrecer algunos ejemplos que pueden servir de inspiración. Las buenas prácticas, o prácticas buenas, no deben entenderse como una propuesta a imitar o trasladar miméticamente a la realidad del país, sino como una oportunidad de aprender formas innovadoras de gestionar retos y enfocar cuestiones concretas.

La realidad brasileña está, por su parte, llena de buenas prácticas que también deben ponerse en valor, porque el proceso de transformación de Brasil en un país de inmigración ha ido acompañado de un esfuerzo ingente de personas e instituciones para responder a los nuevos retos con unos recursos limitados, pero con capacidad de innovación y compromiso. En este sentido, se puede hacer referencia, entre otras, a la creación del Comité Estatal de Políticas Sectoriales de Atención a los Refugiados (CEIPAR) del Estado de Rio de Janeiro en relación a la coordinación en el sí de una administración; el Centro Pastoral de Migrantes y Mediación Misión de Paz en relación con las acciones desarrolladas por distintas organizaciones sociales para atención a los migrantes o la Rede Solidária para Migrantes e Refugiados que impulsa el IMDH como articulación de la sociedad civil.

#### **Selección de países UE para la misión exploratoria**

El proyecto “Construção de Rede Nacional de Atendimento Integrado aos Migrantes e Refugiados no Brasil” incluye la selección de dos países UE en los que organizar una visita de las autoridades brasileñas. Se propone, por adecuación a las sugerencias señaladas, la visita a España y el Reino Unido. Se propone además, que en la medida de lo posible, la delegación brasileña incluya, además de los representantes del Ministerio de Justicia, a representantes de otros ministerios y de otras administraciones.

A continuación, se ofrece una selección de buenas prácticas vinculadas a las distintas propuestas clave identificadas para un mayor fortalecimiento de la política de inmigración y asilo en Brasil. Dichas propuestas están vinculadas a las consideraciones desarrolladas al largo del texto, y en esta sección se complementan con experiencias y prácticas de otros países que pueden considerarse de interés. A modo de síntesis, en el cuadro siguiente pueden encontrarse las diferentes propuestas (numeradas), acompañada de una práctica (en cursiva) seleccionada a modo de inspiración.



## Cuadro resumen de propuestas y buenas prácticas

### Definición y marco común

- **Marco internacional**
  - 1. Convención NNUU Derechos del Trabajador Migrante y sus familiares
- **Marco normativo**
  - 2. Visado de búsqueda de empleo (*Silver Fern Job Search Visa, Nueva Zelanda*)
  - 3. Marco humanitario (*Visado Humanitario; Estancia por razones humanitarias*)
  - 4. Marco sancionador para empleadores de trabajadores migrantes en situación irregular (*Directiva UE*)
  - 5. Estrategia de Integración (*Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, España*)
- **Marco competencial**
  - 6. Observatorio Brasileño para las Migraciones (*Office for National Statistics, Reino Unido*)

### Gestión y Coordinación

- **Coordinación interna**
  - 7. Fortalecimiento de CONARE (*Alto Comissariado para as Migrações – ACM, Portugal*)
- **Coordinación con la sociedad civil**
  - 8. Diálogo socio-económico (*Foro para la Integración y Comisión Tripartita, España*)
  - 9. Investigación y análisis (*METROPOLIS, Canadá*)

### Prestación de servicios

- **Servicios para refugiados**
  - 10. Servicios para refugiados: *Migrationsverket, Suecia*
- **Servicios para inmigrantes**
  - 11. Centros de Atención para Inmigrantes (*Centros de Apoyo Nacional para Inmigrantes, Portugal*)

### Acciones complementarias

- **Compromiso político**
  - 12. Visibilidad y reconocimiento público (*Immigration&Citizenship, Canada*)
- **Sensibilización social**
  - 13. Campañas de sensibilización (*Estrategia antirumores de Barcelona, España*)
  - 14. Educación intercultural (*Escuelas UNESCO*)

## 3.1 DEFINICIÓN Y MARCO COMÚN

En este punto, el objetivo es apostar por la construcción de un discurso público, fundamentado en un nuevo marco legislativo, basado en unos principios clave de ciudadanía, respeto a los derechos humanos y seguridad jurídica. Para ello, se proponen acciones específicas en tres ámbitos concretos: el marco internacional, el marco normativo y el marco competencial.

- **Marco internacional:**

1. **Firma y ratificación de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Trabajador Migrante y sus familiares**

Brasil ha apostado por **una política de inmigración abierta**, poniendo énfasis en la **protección de los derechos de los inmigrantes**. En este sentido, la firma y ratificación de la Convención de Derechos del Trabajador Migrante y sus familiares puede entenderse como una constatación de este compromiso. La convención fue adoptada el 18 de diciembre de 1990, y entró en vigor el 1 de julio de 2003.

La Convención, establece las normas para la protección de los trabajadores migrantes y sus condiciones de trabajo (muchas de las cuales se aplican tanto a migrantes en situación regular como irregular), en base a los textos 97 y 143 de la Organización Internacional del Trabajo, así como los mecanismos para investigar abusos potenciales. Promueve, además, la cooperación entre Estados a la hora de encarar estas cuestiones y, en particular, en la lucha contra la trata y el tráfico de personas. La convención también contempla mecanismos de sanción para traficantes y empleadores de migrantes en situación irregular.

En estos momentos, la mayoría de países firmantes de la convención son países de origen de flujos migratorios, y no ha sido ratificada por ningún país perteneciente a la Unión Europea ni de los denominados tradicionales países de inmigración (como Australia, Canadá, Estados Unidos o Sud-África entre otros). El debate sobre esta convención ha sido muy interesante, reflejando claramente las preocupaciones dispares entre países de origen y países de destino de los flujos migratorios. Precisamente estas diferencias, y especialmente dada la atención que la convención presta a los inmigrantes en situación irregular, explica la falta de interés de muchos países de destino en firmar y ratificar la convención.

Para más información, véase:

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202220/v2220.pdf>

- **Marco normativo:**

2. **Visado de búsqueda de empleo: Silver Fern Job Search Visa, Nueva Zelanda**

En Brasil, la ausencia de algunos instrumentos de gestión migratoria laboral, especialmente en la entrada, ha sobredimensionado algunos otros mecanismos que tenían finalidades distintas. Con el objetivo de hacer una **clara distinción entre las personas que llegan a Brasil en busca de mejores oportunidades de vida y las personas que lo hacen en búsqueda de refugio**, es importante superar algunas disfunciones existentes actualmente. En este sentido, los visados de búsqueda de empleo o los visados humanitarios, pueden ser soluciones a explorar. Los ejemplos de

Nueva Zelanda, en relación al primer tipo, y los desarrollados por distintos países de la Unión Europea en el segundo, pueden servir de inspiración en este sentido.

En el caso del visado *Silver Fern* de Nueva Zelanda, este está pensado para atraer jóvenes altamente cualificados, y se expiden cerca de 300 visados de este tipo anualmente. El visado se dirige a personas de 20 a 35 años que deben superar con éxito un informe de la New Zealand Qualifications Authority, donde se evalúan y verifican las cualificaciones del solicitante, ya sean títulos de educación superior o la combinación de formación profesional y experiencia laboral. De manera adicional, es necesario que un solicitante de este tipo de visado pueda probar un nivel mínimo establecido de competencia en lengua inglesa, demostrar la disposición de recursos económicos mínimos para su manutención durante la estada en el país, y probar que en ningún caso supone un riesgo para la salud y la seguridad públicas. Una vez en el país, el visado permite permanecer durante nueve meses a partir de la fecha de la entrada. El visado *Silver Fern* es un visado de múltiple entrada, permite viajar fuera del país y volver a entrar durante el periodo de tiempo que está en vigor. Los titulares de los visados de búsqueda de empleo que encuentran empleo cualificado en el país pueden solicitar un visado *Silver Fern Practical Experience*, que les permite trabajar en ese empleo durante un máximo de dos años.

Aunque los visados de búsqueda de empleo (*job search / job seekers visas*) son instrumentos originalmente pensados para atraer talento en aquellos sectores del mercado laboral nacional donde exista demanda, lo cierto es que cada país tiene margen para determinar no sólo el tipo de perfil al que conceder este visado, sino también si circunscribirlo en sectores económicos concretos o no, o determinar su duración.

Para más información, véase:

<http://www.immigration.govt.nz/migrant/stream/work/silverfern/>

### **3. Visado humanitario / Admisión humanitaria / Residencia por razones humanitarias**

Los visados humanitarios son una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales que se podrá conceder por razones humanitarias. Este tipo de visados permite a los no nacionales presentar una solicitud de residencia temporal al potencial Estado de acogida fuera de su territorio. En caso de una respuesta positiva a esa reclamación, ya sea preliminar o definitiva, se concederá un permiso de entrada. Para la obtención del visado, el nacional de un tercer país se acerca directamente a la representación diplomática del potencial Estado de acogida fuera de su territorio con una reclamación por una visa humanitaria. La representación diplomática del potencial Estado de acogida podrá procesar una solicitud de visa humanitaria para identificar, entre otras cosas, las necesidades de protección antes de que el solicitante llegue a la frontera (pre-selección), sirviendo así de complemento a otras medidas de control de la migración extraterritorial.

Los visados humanitarios son una figura jurídica cuya flexibilidad permite una mayor ordenación de los flujos de entrada por parte del Estado receptor de la solicitud, pues éste tiene la potestad de establecer los requisitos de entrada y duración de la estancia en su territorio. Al mismo tiempo, su diseño como alternativa legal a los canales de migración irregular, permite proporcionar un acceso seguro y legal de los no nacionales al territorio, asegurando el traslado físico y la protección jurídica de éstos.

Por su parte, la admisión humanitaria es el proceso por el cual los países admiten grupos de poblaciones vulnerables de refugiados en terceros países con el fin de proporcionar una protección temporal por razones humanitarias. La admisión humanitaria no debe ser confundida con el estatus humanitario o de protección subsidiaria concedidos a los solicitantes de asilo en el país, o con visas humanitarias concedidas a personas procedentes de fuera de los Estados receptores a través de sus embajadas nacionales en terceros países. A los beneficiarios de la admisión humanitaria se les concede residencia de corta duración en los países receptores, con la expectativa de revisión de la actual necesidad de protección en el futuro. Como complemento a los programas tradicionales de reasentamiento de los Estados, la admisión humanitaria puede ser utilizada para una población identificada de refugiados, en una situación extremadamente insegura o vulnerable, y necesitados de protección urgente. Es un proceso agilizado que hace posible que un gran número de refugiados puedan partir rápidamente.

En relación con la residencia por razones humanitarias, esta viene a cubrir la posibilidad de garantizar la residencia en el país por cuestiones de índole humanitario. En el caso de España, por ejemplo, para obtener la autorización de residencia temporal por razones humanitarias, un solicitante puede acreditar ser víctima de delitos contra los derechos de los trabajadores; de delitos en los que haya concurrido la circunstancia agravante de comisión por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo u orientación sexual, o la enfermedad o minusvalía que padezca; ser víctima de delitos por conductas violentas ejercidas en el entorno familiar; o sufrir una enfermedad de carácter grave que requiera asistencia sanitaria especializada, no accesible en su país de origen, y que el hecho de ser interrumpida o de no recibirla suponga un grave riesgo para la salud o vida. Los titulares, al término de la vigencia de la autorización, pueden solicitar autorización de residencia o residencia y trabajo. El no nacional puede solicitar, personalmente, la correspondiente autorización para trabajar de manera simultánea con la solicitud de residencia por circunstancias excepcionales o durante el periodo de vigencia de aquella.

#### **4. La lucha contra el trabajo irregular: Directiva marco sancionador para empleadores de trabajadores extranjeros en situación irregular, Unión Europea**

En Brasil, la lucha contra los espacios de vulneración de derechos es una prioridad clara; por lo que parece imprescindible trabajar para reducir aquellos espacios en el que los derechos laborales se violan sistemáticamente. En este sentido, debe perseguirse el trabajo irregular, que puede afectar a nacionales, extranjeros en situación regular o extranjeros en situación irregular. Para valorar la posibilidad de avanzar en un marco sancionador para empleadores de trabajadores extranjeros en condiciones de irregularidad, se pone como ejemplo la directiva europea desarrollada en este sentido.

En el ámbito europeo, las sanciones a empleadores de trabajadores migrantes en situación irregular se regulan en la directiva 2009/52/EC. La Directiva se dirige a los empleadores que se aprovechan de la situación de desprotección de los migrantes irregulares para emplearlos en lo que generalmente son trabajos de baja remuneración en condiciones precarias. Con esta normativa, los empleadores están obligados a verificar que los nacionales de terceros países que quieran contratar se encuentran en territorio comunitario de forma regular, y notificar de lo contrario a las autoridades competentes. Los empresarios que puedan demostrar que han cumplido con estas obligaciones y han actuado de buena fe no son objeto de sanciones. En caso contrario, deben pagar los salarios, impuestos, y contribuciones de seguridad social pendientes. En los casos más graves, como infracciones

reiteradas, el empleo ilegal de niños, o el empleo de un número significativo de migrantes en situación irregular, los empleadores están sujetos a sanciones penales. Además, la Directiva protege a los migrantes asegurando que reciben la remuneración pendiente por parte del empleador, y proporcionando acceso al apoyo de terceros, por ejemplo, sindicatos u ONGs.

Para mayor información, véase la Directiva 2009/52/EC:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:EN:PDF>

## 5. Estrategia de Integración: PECE-Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, España

La presencia de un número importante de personas inmigrantes en cualquier sociedad genera retos en distintos campos de la vida social, como el empleo, la educación, o la vivienda entre otros. Genera disfunciones en algunos servicios, situaciones de discriminación por origen o grupo étnico o recelos que es preciso combatir para garantizar unos servicios públicos homogéneos y eficientes que trabajen en pro de garantizar la igualdad de oportunidades. **Por ello, conviene dar un marco compartido a las políticas de integración, que impliquen a todas las administraciones y a la sociedad civil.** En el caso de Brasil, este impulso a las políticas de integración, ofreciendo un discurso compartido y un marco de trabajo colaborativo, puede tomar la forma de un plan estratégico de integración, que determine los objetivos y detalle las acciones a desarrollar en este sentido. El Plan Estratégico de Integración y Ciudadanía (PECE) español puede ser un ejemplo en este sentido.

En el caso de España, impulsar las políticas de integración e implicar a todos los actores necesarios era el objetivo principal del PECE. El Plan Estratégico quería ser un elemento impulsor del proceso de integración, orientando la acción de los poderes públicos y dinamizando a la sociedad en esta dirección. De manera clara, el PECE evidenciaba el discurso sobre inmigración, señalando que el mismo iba dirigido al conjunto de la ciudadanía, tanto autóctona como inmigrada: “porque la integración concierne a todos los miembros de la sociedad, y la idea de que hay que abordar las políticas de integración de manera integral u holística, y con una orientación proactiva”. Además, el PECE quería establecer acciones proactivas que sirvieran para asentar las bases y los instrumentos necesarios para gestionar de la manera más adecuada los flujos migratorios y los procesos de integración, maximizando sus efectos positivos y reduciendo al mínimo el impacto de los efectos adversos que puedan llevar asociados.

En su declaración de objetivos, el PECE apuntaba a la necesidad de contribuir a la cooperación entre las distintas administraciones públicas para facilitar la gobernanza migratoria, así como de favorecer el consenso en estos temas, generando un amplio debate social sobre los procesos de integración y sobre cómo configurar la convivencia en una sociedad más diversa. Además, el PECE señalaba la necesidad de renunciar a instrumentalizar las políticas de inmigración e integración en términos partidistas.

En su desarrollo, el PECE incluía una definición de los principios rectores para alcanzar la gobernanza de las políticas de integración, señalando como imprescindibles el diálogo, la participación, el consenso, la cooperación y la corresponsabilidad. Además, apuntaba 12 áreas principales de intervención (acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, igualdad de trato, mujer, etc.) y señalaba la necesidad de establecer indicadores para evaluar la eficacia de las acciones propuestas en cada una de estas áreas.

Para más información:

[http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas\\_Integracion/Plan\\_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf)

- **Marco competencial:**

#### 6. Observatorio Brasileño para las Migraciones: Office for National Statistics, Reino Unido

Uno de los espacios de mejora que existe en Brasil en relación con la gestión de la inmigración es, sin lugar a dudas y como sucede en muchos otros países, la recolección, gestión y análisis de datos estadísticos. Una propuesta interesante a valorar en este sentido es la creación de un Observatorio Brasileño para las Migraciones, que trabaje con los datos proporcionados por el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, para ofrecer información detallada y trabajada relacionada con el fenómeno migratorio. En este sentido, se ofrecen a continuación dos experiencias nacionales complementarias: la británica focalizada especialmente en la gestión estadística y la segunda, portuguesa, más centrada en el tratamiento de los datos relacionados con la inmigración.

La **Office for National Statistics** del Reino Unido (**Oficina Nacional de Estadística**, ONS, por sus siglas en inglés) es el instituto público encargado de la elaboración de la mayor parte de estadísticas oficiales del país. Es un organismo gubernamental independiente, que rinde cuentas frente al parlamento británico a través de la *UK Statistics Authority*, quien lleva a cabo la supervisión y el monitoreo y evaluación de todas las estadísticas oficiales producidas. Sus principales responsabilidades son la recopilación, elaboración, análisis y difusión de una amplia gama de estadísticas económicas, demográficas y sociales. Así, la ONS es la responsable de producir la información estadística oficial sobre las migraciones en el país, incluyendo datos sobre movilidad interna, inmigración y emigración internacional, la procedencia de los migrantes y el motivo de la estancia, o datos sobre las solicitudes de asilo. La recopilación y difusión de los datos se realiza mediante informes y boletines, donde destaca el informe trimestral sobre migraciones *Migration Statistics Quarterly Report*.

Por su parte, el **Observatório da Imigração** de Portugal va más allá de la provisión de información puramente estadística. Así, el objetivo del Observatorio es contribuir a la definición, implementación y evaluación de todas aquellas políticas eficaces para la integración de los inmigrantes. Por ello, además de la recopilación, procesamiento, y difusión de datos, el observatorio colabora con investigadores expertos e instituciones académicas en el diseño, orientación y mejora de políticas públicas, y elabora informes, coloquios y debates con tal fin. El Observatório elabora, por ejemplo, diferentes publicaciones periódicas que van desde los estudios centrados en temas monográficos, a los estudios sobre las comunidades inmigrantes residentes en Portugal o la selección de tesis doctorales destacadas en el ámbito de la inmigración.

Para más información, véase:

<http://www.ons.gov.uk/ons/index.html> y <http://www.oi.acidi.gov.pt/>

## 3.2 GESTIÓN Y COORDINACIÓN

En este punto, se quiere enfatizar la importancia de los instrumentos de coordinación para una mejor gestión del fenómeno migratorio. La coordinación y cooperación multinivel es especialmente importante en un estado federal como Brasil, pero también es importante fortalecer la coordinación interna en las diferentes administraciones y, especialmente, con la sociedad civil.

- **Coordinación intra/inter administrativa**

### 7. Fortalecimiento de CONARE: ACM-Alto Comissariado para as Migrações, Portugal

La configuración de CONARE se asemeja al modelo del Alto Comissariado para as Migrações – ACM, aunque tiene mayores competencias ejecutivas (por ejemplo en cuestión de determinación del estatus de refugiado). En cambio, podría aprovechar la experiencia de esta institución portuguesa para desarrollar **una estrategia de largo plazo y compartida** en la gestión de las migraciones y la integración.

El Alto Comissariado para as Migrações - ACM, es un instituto público con dependencia directa de la Presidencia del Consejo de Ministros de Portugal. Esta situación jerárquica evidencia una preocupación clara para coordinar la gestión del fenómeno migratorio en el país.

El objetivo del ACM es colaborar en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas, transversales y sectoriales en materia de inmigración, así como para trabajar en la integración de los migrantes y otras minorías étnicas en Portugal. El ACM evidencia la apuesta por la coexistencia en la diversidad, tanto cultural como étnica y religiosa. En resumen, es un órgano de consulta, apoyo y participación en la definición o ejecución de las políticas migratorias.

El ACM funciona en base a siete principios rectores, que guían toda su actividad: igualdad, diálogo, ciudadanía, hospitalidad, interculturalidad, proximidad e iniciativa. El trabajo de ACM se articula a través de comisiones de trabajo generales o especializadas, en las que participan representantes de distintos ministerios, así como de otras administraciones (especialmente el mundo local) y de la sociedad civil.

El ACM acoge el Consejo para las Migraciones, la Comisión para la Igualdad y contra la Discriminación Racial y el Grupo Consultivo para la Integración de las Comunidades Gitanas, para dotar de coherencia y fomentar la colaboración en todos los temas vinculados a las migraciones y la gestión de la diversidad en Portugal. El ACM no presta servicios directamente a las comunidades migrantes, pero aúna la información relacionada con formación, capacitación, etc. que desarrollan entidades públicas y privadas.

Para más información: <http://www.acidi.gov.pt/>

- **Coordinación con la sociedad civil**

### 8. Diálogo social y diálogo económico: Foro para la Integración y la Comisión Tripartita, España

El fortalecimiento del diálogo y la colaboración con la sociedad civil en Brasil, en materia de política migratoria, podría desarrollarse de manera más intensa, especialmente con una mayor claridad en la distribución competencial y los recursos aportados por las administraciones públicas en la gestión de los servicios para con la población migrante. Es importante establecer **líneas de diálogo directas con las distintas organizaciones de la sociedad civil, y especialmente con los actores económicos**. Para ello, no es necesario crear nuevas instituciones, pero sí abrir espacios que pueden vincularse a instituciones ya existentes. En cualquier caso, la experiencia española en este sentido puede tomarse como una línea a investigar.



En el caso español, la gestión de la inmigración y la integración se convirtió en un tema prioritario a lo largo de la década de los noventa y principios de 2000. Con una visión de la inmigración muy vinculada a su contribución al mercado de trabajo, se establecieron diferentes instrumentos para favorecer el diálogo con los actores sociales y económicos.

Uno de ellos fue el Foro para la Integración social de los Inmigrantes, creado en 1996 como órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de inmigrantes. El Foro está conformado por representantes de la Administración, así como de asociaciones de y para inmigrantes, los sindicatos y los representantes empresariales. Como espacio de participación, el Foro ha elaborado dictámenes consultivos (pero de requerimiento obligatorio) sobre la legislación de extranjería, así como sobre otros temas de impacto social claro en la integración de los migrantes en España (derecho de voto, nacionalización, acceso a los servicios públicos, etc.).

El otro instrumento es la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, creada en 2009, cuyo objetivo es doble. Por un lado, establecer un espacio de diálogo entre la administración central y las organizaciones sindicales y patronales para afrontar los retos de la inmigración en el mercado de trabajo, y por otro, aprobar una previsión anual de ocupaciones sobre el que se sustenta el sistema de permisos y autorizaciones de trabajo para extranjeros.

Más información en: <http://www.foroinmigracion.es/> y <http://www.empleo.gob.es/es/guia/leyes/OTAS171305.htm>

## 9. Investigación y análisis: El proyecto METROPOLIS, Canadá

Uno de los retos más importantes en el desarrollo de las políticas de inmigración es la posibilidad de entender su impacto a largo plazo y evaluar los resultados de los instrumentos implementados. **La conjunción entre la investigación académica y la elaboración e implementación de políticas públicas supone, así, un espacio de mejora constante en la gestión de la inmigración y la diversidad.** En el caso de Brasil, fortalecer los vínculos entre el mundo académico y de la administración pública, se percibe como una oportunidad que puede mejorar no sólo la obtención de datos e información, sino también su análisis a corto, medio y largo plazo. En este sentido, el proyecto Metrópolis es una iniciativa interesante que puede servir de fuente de inspiración para una mejor coordinación de la investigación y la práctica pública.

Establecido en 1995, el proyecto Metrópolis cuenta actualmente con cinco centros universitarios de excelencia en materia de inmigración, integración y diversidad situados en distintas ciudades (y estados) canadienses. El proyecto está financiado por el Consejo de Ciencias y Humanidades de Investigación Social (SSHRC) y un consorcio de departamentos federales y agencias lideradas por Ciudadanía e Inmigración de Canadá (CIC). Entre los departamentos federales vinculados, destacan la agencia de fronteras, entidades de desarrollo económico de los diferentes estados canadienses; Patrimonio nacional, el Ministerio de Justicia, la Agencia de Salud Pública, la Agencia de Seguridad Nacional, la Policía Montada, el instituto estadístico y un largo etcétera.

De manera conjunta entre sus promotores, se establece un fondo para la investigación para seleccionar y financiar un proyecto de investigación de políticas a nivel nacional importante en el ámbito de la inmigración y la diversidad. Los resultados de la investigación tienen relevancia directa para los responsables políticos en el Gobierno de Canadá y, más concretamente, a los principales asociados en la financiación del Proyecto Metrópolis.

La implementación práctica de las investigaciones académicas es clave en el proyecto Metrópolis, que también promueve el conocimiento experto en temas vinculados a las políticas y programas federales relacionados con la inmigración y la diversidad, así como la difusión de conocimiento en el ámbito académico y social sobre estos temas.

Para más información, véase: <http://canada.metropolis.net/>

### 3.3 PRESTACIÓN DE SERVICIOS

En este apartado, se recogen una serie de ideas relacionadas con la prestación de servicios para la atención a la población inmigrante y refugiada. **La provisión de servicios para refugiados y migrantes es una pieza fundamental de la política migratoria, y un eje clave para garantizar la cohesión social.**

- **Servicios para refugiados:**

#### 10. Servicios para refugiados: Migrationsverket (Junta de Inmigración), Suecia

Uno de los principales retos para Brasil es desarrollar unos servicios mínimos para refugiados que acompañen la opción escogida por el país por una política de refugio abierta y basada en el respeto a los derechos humanos. En este sentido, la colaboración con la sociedad civil –que ya desarrolla acciones en este sentido– es clave, pero también lo es **la definición de competencias y la distribución de recursos en relación a la atención destinada a personas refugiadas**. Una práctica que merece atención es la desarrollada por Suecia, liderada por el Migrationsverket (Junta de Inmigración sueca), la autoridad administrativa del país que tiene responsabilidad exclusiva de decidir sobre la entrada en la país y entrevistar a los solicitantes de asilo, así como a tomar las decisiones en primera instancia y llevar a cabo todas las investigaciones necesarias durante el procedimiento. Otros ejemplos interesantes también pueden encontrarse en Alemania y Reino Unido.

Cuando un solicitante de asilo llega a Suecia, tiene que dirigirse a una de las distintas oficinas descentralizadas de la Junta de Inmigración, quien hace una primera recogida de información (datos básicos y datos biométricos) y ofrece información (con traductor si es necesario) sobre el procedimiento y los derechos y deberes del solicitante durante el proceso. Al solicitante se le hace un primer examen médico gratuito y obtiene una identificación provisional como solicitante de asilo. A continuación, se le ofrecen dos opciones relacionadas con su estancia: o bien puede estar con familiares o amigos en alojamientos independientes, o bien puede ser acogido en uno de los centros de recepción de los que dispone la Junta de Inmigración. Evidentemente, existen medidas especiales para grupos especialmente vulnerables como los menores no acompañados solicitantes de asilo.

En el caso de las personas que necesitan ser acomodadas, la Junta de Inmigración dispone de apartamentos amueblados en los que acogerlos. Las familias generalmente viven conjuntamente, y las personas solas se alojan en apartamentos compartidos. Además de los servicios de atención jurídica, atención médica y dental básica y acceso a la educación, la Junta de Inmigración también ofrece asistencia económica a aquellos solicitantes que lo solicitan y demuestran no tener otros medios de vida. La asistencia económica supone ropa, tratamiento médico y dental, y productos higiénicos entre otros, con un cálculo basado en 71 coronas suecas al día para personas solas que

viven independientemente (61 para parejas y hasta 50 para menores) o 24 coronas (19 por pareja y 12 por menor) para las que se alojan en centros protegidos.

La Junta de Inmigración organiza actividades para los solicitantes de asilo, que van desde la escolarización de los jóvenes a los cursos de informática para adultos, así como actividades formativas (por ejemplo, reparación de muebles) para facilitar su integración en el país. Además, cuando una solicitud de asilo se estima que tardará más de cuatro meses en responderse, la Junta de Inmigración exime al solicitante de asilo de obtener un permiso de trabajo para poder buscar empleo.

El proceso de solicitud de asilo termina con una decisión afirmativa o negativa. En el primer caso, puede obtenerse la residencia permanente o un permiso de residencia o protección temporal. En caso de denegación, el solicitante de asilo debe retornar a país de origen u otro país. Para ello, la Junta de Inmigración trabaja en programas de retorno con la OIM y la Cruz Roja, para asistir a la repatriación. En caso necesario, la Junta de Inmigración puede solicitar el ingreso en un centro de detención o transferir el caso a la policía para la aplicación de la normativa de extranjería.

Para más información, véase <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals.html>

- **Servicios para inmigrantes:**

- 11. Centros de Atención al Migrante One-Stop-Shop: CNAI-Centros de Apoyo Nacional para Inmigrantes, Portugal**

Parece evidente que una de las consecuencias de convertirse en un país de inmigración es que los servicios públicos tienen que satisfacer las necesidades de una población cada vez más diversa. Es también evidente que, para los recién llegados, las dificultades para acceder a los servicios públicos acostumbran a ser mayores que para los autóctonos. Las ubicaciones dispersas de servicios y puntos de atención, la implicación de distintos niveles administrativos, la complejidad de los procedimientos son elementos que complican la vida del ciudadano medio pero que impactan aun más negativamente en aquellas personas que, por su incorporación reciente, desconocen muchos de estos puntos. Brasil se encuentra en este momento en un proceso de conversión en sociedad de destino, por lo que la propuesta portuguesa de *One-Stop-Shop* (ventanilla única) puede ser una **experiencia enriquecedora para facilitar la prestación de servicios a las personas recién llegadas.**

La propuesta portuguesa de *One-Stop-Shop*, que en el país se denominan Centros Nacionales de Apoyo a Inmigrantes, sigue las recomendaciones de la UE a la hora de ofrecer una estrategia global que transversaliza la provisión de los servicios de inmigración. Así, mediante la cooperación entre los diferentes servicios públicos, se ofrece en un mismo edificio todos aquellos servicios básicos destinados a los inmigrantes, especialmente los recién llegados.

Creados en 2004 en el marco del ACN, los dos primeros CNAI portugueses estaban exclusivamente dirigidos a la población migrante, conjugando en sus instalaciones servicios proporcionados por distintas administraciones (seis ministerios y la administración local en sus inicios). Además de facilitar el acceso de los recién llegados a los servicios de información, formación, etc., los centros también permiten una gestión más eficiente de los recursos, al compartir un sistema de gestión general de datos usado en la atención al público, facilitando la digitalización de datos y documentos y

la comunicación entre las diferentes oficinas, y garantizar la participación de mediadores culturales de las diferentes comunidades de inmigrantes en la provisión de servicios de la administración pública.

Para más información, véase la guía “Manual sobre como implementar un one-stop-shop para a integração dos imigrantes” en [http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/pdf/projectos/oss/Handbook\\_PT.pdf](http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/pdf/projectos/oss/Handbook_PT.pdf)

### 3.4 ACCIONES COMPLEMENTARIAS

Esta última sección quiere poner de relevancia **la importancia del compromiso político en el reconocimiento de la diversidad así como la sensibilización y la capacitación** para luchar contra la discriminación y la xenofobia para consolidar un modelo migratorio basado en la igualdad y el respeto de los derechos de las personas.

- **Compromiso político:**

#### 12. Visibilidad y reconocimiento público: Immigration & Citizenship (Canadá)

Definir una política de inmigración abierta y vinculada con los derechos y la ciudadanía es una de las fortalezas del Brasil actual. En cualquier caso, es interesante examinar como otros países han apostado **por visibilizar y reconocer la contribución de la inmigración en el país de destino, especialmente con objeto de poner en valor la riqueza de la diversidad** en el proceso de construcción nacional. Un ejemplo paradigmático de ello es el caso de Canadá.

Canadá es un país donde el compromiso político con una buena gestión de la migración y la diversidad multicultural es claro y notorio. El *Citizenship and Immigration Canada* (CIC) es el departamento gubernamental, encabezado por el ministro federal de ciudadanía e inmigración, responsable de todos los asuntos relacionados con la adquisición de la ciudadanía, la emisión de documentos de viaje para los ciudadanos canadienses, la gestión en materia de migración y refugio, las políticas de acogida e integración, y la promoción de un discurso multicultural reflejo de la diversidad racial y cultural característica del país. CIC es el departamento responsable de la acogida y plena integración de inmigrantes y refugiados a la sociedad y economía canadiense, fomentando y facilitando el proceso para acceder a la ciudadanía. En el marco de este mandato, el CIC administra la Ley de Multiculturalidad, diseñada en 1988 para garantizar que todos los la libertad de los ciudadanos de preservar y compartir su patrimonio cultural, y al mismo tiempo promover la participación plena de todos los individuos y comunidades en la sociedad canadiense.

En su página web, se pone de relieve esta apuesta pública y política por la transparencia en la gestión de la inmigración y el valor de la diversidad.

Para mayor información, véase: <http://www.cic.gc.ca/english/>

- **Sensibilización pública y capacitación social:**

#### 13. Campañas de sensibilización: Estrategia antirumores de Barcelona, España

La construcción de sociedades diversas no es un proceso exento de dificultades, por lo que es importante estructurar instrumentos que **favorezcan la interacción y participación entre todos los**

**ciudadanos, con el objetivo de garantizar una sociedad cohesionada** sin conflictos sociales. Brasil se encuentra ahora en un momento especialmente idóneo para desarrollar acciones que trabajen en pro de la sensibilización pública en temas relacionados con la inmigración y la diversidad, que permitan al discurso público que se apuntaba en el punto anterior tener un claro reflejo en la sociedad brasileña. Un ejemplo exitoso en este sentido es la “Estrategia Antirumores” que empezó la capital catalana, Barcelona (España), en 2009.

La “Estrategia Antirumores” tiene su origen en la ciudad de Barcelona, en el contexto de elaboración del Plan de Interculturalidad que el Ayuntamiento de la ciudad impulsó durante el 2009 y que contó con un amplio proceso participativo. En ese proceso se identificaron varios factores que dificultaban la interacción positiva entre los ciudadanos de diversos orígenes culturales, destacando entre ellos los relacionados con cuestiones subjetivas como percepciones, estereotipos negativos, prejuicios y los rumores relacionados con la población inmigrante y la diversidad cultural en general. De ahí que en el marco del Plan Barcelona Intercultural se definiera una de las 10 líneas estratégicas de dicho plan como “Del estereotipo al conocimiento”. Entre las acciones específicas a desarrollar en ese ámbito se concretó “el diseño de una estrategia de ciudad contra los rumores negativos y sin fundamento que dificultan la convivencia en la diversidad, a partir del trabajo en red con diferentes actores y entidades sociales, promoviendo la figura del agente antirumor”.

A partir de junio de 2010, se inició una Estrategia Antirumores en la ciudad que tenía como objetivo identificar los principales rumores existentes en relación con la población migrante y la diversidad, y comprobar su veracidad con datos e información objetiva. Además, se creó la Red Antirumores sumando actores sociales de perfiles muy diversos; la capacitación de voluntarios para desmontar los rumores y estereotipos a través del diálogo respetuoso y cercano con las personas que los repiten (los denominados agentes antirumores); y se diseñaron materiales y actividades innovadoras de sensibilización social, destinadas a todos los públicos (talleres de música para jóvenes, cursos de teatro, conferencias, talleres de cocina, etc.).

La Estrategia Antirumores aborda así la problemática de la discriminación y el racismo, pero desde una perspectiva distinta. En primer lugar, porque cambia el público destinatario: no se dirige a atacar el discurso racista que promueven unos pocos, sino a ayudar a la reflexión documentada a la mayoría de los ciudadanos que muchas veces articulan su desconocimiento a través de rumores o estereotipos. Y en segundo lugar, porque busca alianza participativas con muchos agentes clave de la sociedad civil pero también de las instituciones, a los que se invita a participar como agente antirumor, es decidir ciudadanía implicada en la construcción de una sociedad respetuosa con la diversidad.

Para más información: <http://www.bcnantirumors.cat/> y <http://www.antirumores.com/>

#### 14. Educación Intercultural: Escuelas UNESCO

En relación con la sensibilización pública y la capacitación social, es importante construir un discurso público que ponga en valor la construcción de Brasil como país diverso, y para ello, parece importante privilegiar el entorno educativo. **La escuela es el espacio de formación de las nuevas generaciones, y parece imprescindible hacerlo en base a valores democráticos clave** como la libertad, la igualdad, el respeto a la diversidad y la tolerancia entre otros. En este sentido, una experiencia interesante es la promovida por UNESCO, en la creación de redes escolares que trabajen en esta dirección.

Creada en 1953, la Red de Escuelas Asociadas de la UNESCO fue diseñada para promover prácticas educativas de calidad y fomentar una educación inclusiva, orientada a la promoción de los valores de la paz, la libertad, la justicia y el desarrollo humano. La red de escuelas UNESCO trabaja ampliamente la formación acerca de los derechos humanos, por un lado, y el aprendizaje intercultural por otro.

Existe, en primer lugar, una preocupación para con la formación en materia de paz y derechos humanos, tolerancia y ciudadanía democrática. El objetivo de las actividades en estos campos es eliminar todas las manifestaciones de discriminación e intolerancia, como el racismo o la xenofobia, y fomentar el pensamiento crítico y la responsabilidad cívica. En segundo lugar, los aprendizajes interculturales se refieren a los intercambios, hermanamientos y proyectos conjuntos que diversas escuelas de la red han impulsado con el objetivo de mejorar el conocimiento de los alumnos sobre su propia cultura, profundizar en el conocimiento, la comprensión y el respeto hacia otras culturas, y sensibilizar acerca de lo necesaria que resulta la cooperación internacional para abordar los problemas mundiales contemporáneos.

En Brasil, la cooperación entre la comunidad educativa y UNESCO no es nueva. En 2000 se inició una colaboración con el proyecto Abriendo Espacios, que posteriormente se institucionalizó y amplió bajo el nombre de Escuelas Abiertas. En este sentido, un programa de estas características puede incorporar con facilidad el contenido de la educación intercultural, poniendo énfasis en el respeto y la convivencia en un entorno de respeto y no violencia.

Para más información, véase: <http://www.unesco.org/new/es/education/networks/global-networks/aspnet/>



União Europeia



DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL

Ministério do Planejamento

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA