

Migrantes regionales en la ciudad de San Pablo

Derechos sociales y políticas públicas



Fondo de la OIM para el Desarrollo
FOMENTO DE CAPACIDADES EN GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN



IPPDH
INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN
DERECHOS HUMANOS MERCOSUR



Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR

Secretaría Ejecutiva (a.i.) | Constanza Argentieri

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Director Regional para América del Sur | Diego Beltrand

Equipo de trabajo

Coordinación y redacción del informe | Luciana Vaccotti

Equipo de campo | Deisy Ventura, Athos Luiz y Tamajara Silva

Edición | Javier Palummo y Juliana Carvalho

Coordinación de la Publicación | Corina Leguizamón

Proyecto San Pablo Cosmópolis | Deisy Ventura, Feliciano de Sá Guimarães, Helena Cunha, Jameson Martins, Aline Ollertz, Moises Rodrigues, Isadora Steffens y Augusto Veloso Leão

Esta obra está licenciada bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 2.5 Argentina.

Esta publicación es una iniciativa conjunta del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, en el marco del Proyecto de Cooperación Humanitaria Internacional a los migrantes, los apátridas, los refugiados y las víctimas de la trata de personas en el MERCOSUR, con el apoyo del Gobierno del Brasil, y de la Oficina Regional de la Organización Internacional para las Migraciones para América del Sur, en el marco del *Proyecto Fortalecimiento de capacidades para la promoción y defensa de los derechos humanos de la población migrante en situación de vulnerabilidad en Sudamérica* (PRODEHSA), desarrollado con el apoyo del Fondo de la OIM para el Desarrollo.

Al carecer de fines de lucro, no puede ser comercializada por cualquier medio. Están autorizadas la reproducción y la divulgación del material, por cualquier medio, siempre que se cite la fuente. El contenido del documento no refleja necesariamente la opinión del IPPDH – MERCOSUR, de los Estados Parte y Asociados, ni de la OIM.

Realización



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)



Oficina Regional de la OIM para América del Sur

www.argentina.iom.int/ro

www.facebook.com/OIMSuramerica

@OIMSuramerica

Av. Callao 1033 Piso 3º,
CABA, Argentina

IPPDH

www.ippdh.mercosur.int

info@ippdh.mercosur.int

www.facebook.com/IPPDH

@IPPDHMERCOSUR

Av. Libertador 8151,
CABA, Argentina

Apoyo



Fondo de la OIM para el Desarrollo
FOMENTO DE CAPACIDADES EN GESTIÓN DE LA MIGRACION

Índice

Siglas y abreviaturas	5
Lista de tablas	9
Lista de gráficos	9
Presentación	10
Introducción	13
Propósito y delimitación del estudio	13
Migraciones y ciudades	15
Migraciones regionales en Brasil	17
Primera parte	26
Migrantes regionales y acceso a derechos sociales	27
Introducción	27
Regularización migratoria y acceso a la documentación	28
Acuerdo de Residencia	30
Otros canales para la regularización documental	38
Acceso a derechos sociales.....	40
Derecho al trabajo y a la seguridad social	40
Trabajo informal.....	41
Trabajo formal	47
Derecho a la salud.....	49
Acceso al Sistema Único de Salud	49
Emergencia y prevención	52
Derecho a la educación	55
Educación inicial	56
Educación primaria	57
Educación secundaria	59
Educación técnica	60
Educación universitaria	61
Derecho a la vivienda	62
Mercado inmobiliario informal	63

Redes sociales y acceso a la vivienda.....	66
Perspectivas transversales	68
Discriminación.....	68
Participación social.....	71
Género	78
Segunda parte	82
Normativa, instituciones y políticas públicas	
Avances en la garantía de los derechos sociales de los migrantes regionales.....	83
Introducción	83
Marco normativo de las migraciones regionales.....	85
<i>Normativa internacional y regional sobre migraciones</i>	85
<i>Normativa migratoria federal</i>	87
<i>Normativa migratoria municipal</i>	93
Marco institucional de las migraciones regionales.....	96
<i>Instituciones federales</i>	96
<i>Instituciones del Estado de San Pablo</i>	99
<i>Instituciones de la Municipalidad de San Pablo</i>	102
Políticas públicas.....	104
Políticas públicas de igualdad y no discriminación	105
Igualdad en el acceso a las políticas públicas universales.....	106
Formación de agentes públicos en atención a la población migrante..	109
Cursos de idioma portugués para migrantes	112
Políticas públicas de participación social de la población migrante.....	115
Política municipal para la población migrante	115
Conferencias municipal y nacional sobre migraciones	117
Los Consejos Participativos de las Sub-alcaldías de la ciudad de San Pablo	118
Políticas públicas de garantía de los derechos sociales de la población migrante	119
Derecho al trabajo y a la seguridad social.....	119
Derecho a la salud.....	127
Derecho a la educación.....	128
Derecho a la vivienda.....	130
Políticas públicas para migrantes con enfoque de género	134
Consideraciones finales.....	137
Bibliografía	141
Anexo metodológico	150
Estrategia metodológica	150
Métodos cualitativos	151
Métodos cuantitativos	154

Siglas y abreviaturas

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados	ACNUR
Cadastro de Personas Físicas Cadastro de Pessoas Físicas	CPF
Libreta de Trabajo y Previsión Social Carteira de Trabalho e Previdência Social	CTPS
Cédula de Identidad para Extranjeros Carteira de Identidade para Estrangeiros	CIE
Centros de Apoyo al Trabajo y Emprendedurismo Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo	CATe
Centros de Atención Centros de Atenção	CA
Centros de Atención Especial Centros de Atenção Especial	CAE
Centro de Derechos Humanos y Ciudadanía del Inmigrante Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante	CDHIC
Centros de Integración de la Ciudadanía Centros de Integração da Cidadania	CIC
Centro de Referencia y Atención para Inmigrantes Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes	CRAI
Centros de Referencia de Asistencia Social Centros de Referência de Assistência Social	CRAS
Centros de Referencia Especializados en Asistencia Social Centros de Referência Especializados em Assistência Social	CREAS

Comité de Acompañamiento de la Sociedad Civil a las Acciones de Migración y Refugio Comitê de Acompanhamento da Sociedade Civil às Ações de Migração e Refugio	CASC-Migrante
Comité Nacional para los Refugiados Comitê Nacional para os Refugiados	CONARE
Comisión Municipal de Erradicación del Trabajo Esclavo Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Escravo	COMTRAE
Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo	CONATRAE
Conferencia Nacional sobre Migraciones y Refugio Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio	COMIGRAR
Conferencia Sudamericana de Migraciones Conferência Sul-americana de Migrações	CSM
Consejo Nacional de Inmigración Conselho Nacional de Imigração	CNIg
Consejo Local de Integración de la Ciudadanía Conselho Local de Integração da Cidadania	CLIC
Coordinación General de Inmigración Coordenação Geral de Imigração	CGIg
Coordinación de Políticas para Migrantes Coordenação de Políticas para Migrantes	CPMig
Corte Interamericana de Derechos Humanos Corte Interamericana de Direitos Humanos	CORTE IDH
Defensoría Pública de la Unión Defensoria Pública da União	DPU
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Fundo das Nações Unidas para a Infância	UNICEF
Fundación de Protección y Defensa del Consumidor Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor	PROCON
Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	FNHIS
Grupo del Mercado Común Grupo de Mercado Comum	GMC
Grupos de Trabajo Grupos de Trabalho	GT

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	IBGE
Instituto de Investigación Económica Aplicada Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	IPEA
Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos	IPPDH
Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Pablo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo	IRI/USP
Mercado Común del Sur Mercado Comum do Sul	MERCOSUR
Ministerio de Relaciones Exteriores Ministério de Relações Exteriores	MRE
Organización de las Naciones Unidas Organização das Nações Unidas	ONU
Observatorio de las Migraciones Internacionales Observatório das Migrações Internacionais	OBMigra
Opinión Consultiva Parecer Consultivo	OC
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura	UNESCO
Organización de los Estados Americanos Organização dos Estados Americanos	OEA
Organización Internacional del Trabajo Organização Internacional do Trabalho	OIT
Organización Internacional para las Migraciones Organização Internacional para as Migrações	OIM
Organización Mundial de la Salud Organização Mundial da Saúde	OMS
Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y al Empleo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego	PRONATEC
Proyecto de Enmienda Constitucional Projeto de Emenda Constitucional	PEC

Proyecto de Ley Projeto de Lei	PL
Puesto de Atención al Trabajador Posto de Atenção ao Trabalhador	PAT
Registro Nacional de Extranjeros Registro Nacional de Estrangeiros	RNE
Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados	RAADH
Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	SMADS
Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	SMDHC
Secretaría Municipal de Desarrollo, Trabajo y Emprendedurismo Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo	SMDTE
Secretaría Municipal de Vivienda Secretaria Municipal de Habitação	SEHAB
Secretaría Municipal de Salud Secretaria Municipal de Saúde	SMS
Servicio Franciscano de Solidaridad Serviço Franciscano de Solidariedade	SEFRAS
Servicio Misionario Giovani Serviço Missionário Giovani	SERMIG
Sistema de Información de Atendimento a los Usuarios Sistema de Informação ao Atendimento aos Usuários	SISA
Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social	SNHIS
Sistema Nacional de Catastro y Registro de Extranjeros Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros	SINCRE
Sistema Único de Asistencia Social Sistema Único de Assistência Social	SUAS
Sistema Único de Salud Sistema Único de Saúde	SUS

Lista de tablas

Tabla 1: Naturalizados brasileños y extranjeros por períodos en que fijaron residencia en Brasil (2010).....	19
Tabla 2: Migrantes registrados en Brasil (2016).....	20
Tabla 3: Migrantes registrados en el Municipio de San Pablo (2016)	21
Tabla 4: Migrantes en la red municipal de educación pública, según niveles. Municipio de San Pablo (2015).....	56
Tabla 5: Migrantes atendidos por el CRAI, según situación habitacional (2016).....	62
Tabla 6: Normativa migratoria federal.....	89
Tabla 7: Principales resoluciones normativas del CNlg.....	92
Tabla 8: Principales resoluciones normativas del CONARE.....	93
Tabla 9: Métodos utilizados.....	150
Tabla 10: Entrevistas a funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil.....	151
Tabla 11: Entrevistas a migrantes regionales, según país de nacimiento y sexo.....	153
Tabla 12: Bases de datos con información sobre migrantes.....	157

Lista de gráficos

Gráfico 1: Migrantes regionales registrados, según país de nacimiento. Municipio de San Pablo (2016).....	23
Gráfico 2: Evolución de registros de migrantes regionales. Municipio de San Pablo (1987-2016).....	32
Gráfico 3: Residencias temporarias y permanentes otorgadas, según tipo. Brasil (2010-2016)	33
Gráfico 4: Tarjetas SUS otorgadas a migrantes, según país de nacimiento. Municipio de San Pablo (2016).....	50
Gráfico 5: Hijos nacidos vivos de madres migrantes, según país de nacimiento de la madre. Municipio de San Pablo (2012-2014).....	52
Gráfico 6: Número de consultas prenatales, según país de nacimiento de la madre migrante. Municipio de San Pablo (2014).....	53
Gráfico 7: Acceso de migrantes a programa <i>Bolsa Família</i> , según país de nacimiento. Municipio de San Pablo (2015).....	107
Gráfico 8: Migrantes atendidos en los CATE, según país de nacimiento (enero 2015-junio 2016).....	121
Gráfico 9: Migrantes registrados en el SISA, según país de nacimiento (2015)	132

Presentación

El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR es una instancia intergubernamental creada en el año 2009 por Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC). Con su actuación, el IPPDH se propone contribuir con el diseño, implementación, evaluación y consolidación de las políticas públicas de derechos humanos en la región.

La promoción de los derechos de las personas migrantes y la libre circulación constituyen cuestiones fundamentales en todo proceso de integración regional. Se trata de temas que ocupan un lugar destacado en la agenda de los países que forman parte del MERCOSUR, así como en las prioridades de trabajo del IPPDH.

Los Estados de la región han incorporado la temática en diversos foros y espacios de interlocución internacional, como la Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Foro Global de Migración y Desarrollo. También han suscripto acuerdos bilaterales, regionales y subregionales que reconocen los derechos humanos de las personas migrantes con independencia de su condición migratoria, además de ser parte de los principales tratados internacionales de derechos humanos.

La puesta en práctica del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile (2002), y la aprobación del Plan de Acción para el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR

(2010) y del Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR (2013), expresan la voluntad del bloque de avanzar en la construcción de ciudadanía en clave regional.

El IPPDH ha impulsado diversas iniciativas en materia de migración y derechos humanos. Prestó asistencia técnica para la solicitud de una opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte de los Estados Miembros del MERCOSUR sobre la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Esta iniciativa fue presentada por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y culminó con la emisión de la Opinión Consultiva Nro. 21, titulada *Derechos y Garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, el 19 de agosto de 2014.

El Instituto realizó un diagnóstico general sobre la situación de niños y niñas migrantes en el bloque regional, que da cuenta de la necesidad de que los países avancen en acciones concretas para la efectiva protección de los derechos fundamentales de estos grupos, y desarrolló un programa de actividades a ser implementado por las distintas áreas gubernamentales vinculadas con la protección de los derechos de niños y niñas migrantes. También elaboró un informe específico sobre la normativa y las prácticas administrativas en relación a niños, niñas y adolescentes en las fronteras internacionales del MERCOSUR, específicamente en la frontera Argentina-Paraguay, en el paso Clorinda-Puerto Falcón. Este estudio fue realizado en conjunto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

La presente investigación cuenta con dos antecedentes específicos, que abordaron el acceso a derechos sociales por parte de la población migrante. El primero de estos estudios fue realizado junto al Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) de Argentina, e indagó sobre esta situación en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La segunda investigación fue realizada con la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, y se concentró en el acceso a derechos sociales de los migrantes que viven en dicha provincia.

En el período reciente, la agenda de trabajo sobre movilidad humana del IPPDH ha sumado los temas de asilo y apatridia, en consonancia con los avances que se han producido en la región a partir del proceso

Cartagena+30 y la Declaración y el Plan de Acción de Brasil (2014). En esta línea, desde 2015 el Instituto ha venido implementando el Proyecto *Cooperación Humanitaria Internacional para Migrantes, Apátridas, Refugiados y Víctimas de Trata de Personas*, con el apoyo del gobierno de Brasil¹. El presente estudio fue realizado en el marco de ese proyecto.

El desarrollo de esta investigación contó con la participación de organismos públicos, internacionales y académicos con mandato y experticia en materia de migraciones. El estudio fue coordinado por el IPPDH, con el apoyo del Departamento de Migraciones (DEMIG) de la Secretaría Nacional de Justicia de Brasil, la Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig) de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía de la Alcaldía de San Pablo, y la Oficina Regional para América del Sur de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que apoyó la realización del trabajo de campo en las ciudades de San Pablo y Brasilia. Por último, la investigación contó con la colaboración del Proyecto *San Pablo Cosmópolis*, un convenio de extensión universitaria firmado en 2013 por la CPMig y el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Pablo (IRI/USP); gracias a esta cooperación, el estudio presenta información cuantitativa sobre el acceso de los migrantes regionales a los servicios públicos en la ciudad de San Pablo.

Desde el IPPDH expresamos nuestro agradecimiento a todas las instituciones y personas que hicieron posible la realización de esta investigación.

Javier Palummo

Director de Investigación y
Gestión de la Información

Instituto de Políticas Públicas en
Derechos Humanos - **MERCOSUR**

¹ El Proyecto fue analizado y aprobado en la XCVII Reunión Ordinaria del Grupo del Mercado Común (GMC), realizada entre el 15 y el 16 de abril de 2015 en Brasilia. Consultar: MERCOSUL/GMC/ATA N° 01/2015.

Introducción

Propósito y delimitación del estudio

La formulación de políticas públicas que apunten a la inclusión de los migrantes en la vida de las ciudades y que garanticen la plena vigencia de sus derechos, debe partir de información adecuada sobre las formas de inserción de estos colectivos, así como sobre los obstáculos que enfrentan para acceder a sus derechos, especialmente sociales.

El presente estudio se propone brindar información útil a los funcionarios a cargo de la formulación e implementación de políticas públicas de promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes en las ciudades del MERCOSUR.

En la primera parte del informe se analiza la situación de los migrantes regionales en cuanto al acceso a un conjunto de derechos sociales formalmente reconocidos: trabajo y seguridad social, salud, educación y vivienda. También se examina la situación de estos grupos en términos

de regularización migratoria, un aspecto fundamental para acceder a éstos y otros derechos. El análisis considera una serie de perspectivas transversales al enfoque de los derechos humanos: igualdad y no discriminación, participación social, y género. También se toma en cuenta la perspectiva de las generaciones, la cual se incorpora en las diferentes secciones del documento.

En la segunda parte se abordan las respuestas estatales a las problemáticas identificadas. La normativa, las instituciones y las políticas públicas constituyen la forma en que los Estados dan cuenta de sus obligaciones en materia de garantía de los derechos humanos. En ese sentido, se describe el marco normativo e institucional de las migraciones regionales en Brasil, y en el Estado y el Municipio de San Pablo, y se analizan las políticas públicas implementadas por los distintos niveles del gobierno brasileño.

En el documento se utiliza la categoría migrantes regionales² para hacer referencia a las personas nacidas en países suramericanos —Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela— que residen en la ciudad de San Pablo.

Si bien la investigación se centra en las migraciones regionales, se procura enmarcar este fenómeno en las dinámicas más amplias de la movilidad humana y los debates que suscitan actualmente³. Esta preocupación se vincula con la inscripción de Brasil en un proceso de integración regional: el MERCOSUR.

En el ámbito del MERCOSUR se han producido desarrollos que han influido en la consolidación del enfoque de los derechos humanos aplicado al tratamiento de las migraciones regionales. La entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile ha representado un avance significativo en la construcción de una ciudadanía suramericana⁴. Este proceso no sólo

2 Se utiliza el término *migrante*, en lugar de *inmigrante*. No obstante, se respeta el uso del término *inmigrante* cuando éste aparece en documentos oficiales referidos a normativas, instituciones o políticas públicas.

3 Véase: Póvoa Neto, Hélio, “O erguimento de barreiras à migração e a diferenciação dos ‘direitos à mobilidade’”, en: REMHU – *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol 16, Nro. 31, 2008, pp.394-400, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042009031>

4 Ventura, Deisy y Illes, Paulo, *Qual a política migratória do Brasil?*, en *Le Monde Diplomatique*, 7 de marzo de 2012, disponible en: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>

resulta innovador desde el punto de vista de la facilitación de la circulación en la región, sino también de sus fundamentos⁵.

Migraciones y ciudades

El vínculo entre migraciones y ciudades es de gran importancia para el diseño y la implementación de políticas migratorias desde el enfoque de los derechos humanos. Pensar las migraciones desde la perspectiva de las ciudades implica trasladar la mirada desde el Estado nacional hacia los Estados locales. Si bien las autoridades locales no suelen participar en la formulación de las políticas migratorias, asumen responsabilidades específicas en relación con las poblaciones migrantes.

La migración no ha sido debidamente tenida en cuenta en los debates mundiales sobre la urbanización; la falta de referencia a los migrantes resulta notoria en la planificación internacional de una nueva agenda urbana mundial. Numerosos gobiernos metropolitanos y locales continúan sin incluir a las cuestiones referidas a la migración y a los migrantes en sus actividades de planificación y ejecución del desarrollo urbano. Como resultado, los migrantes suelen quedar al margen de la dialéctica mundial sobre la urbanización y las ciudades⁶.

Las ciudades constituyen un espacio privilegiado para el estudio de las dinámicas y los resultados de las diversas formas de migración y movilidad. Estudiar las migraciones desde la perspectiva de las ciudades desplaza el interés de las razones de la movilidad de las personas hacia la determinación de las formas en que éstas trabajan, viven y configuran hábitats locales. Variables como la condición migratoria, las experien-

5 Baraldi, Camila, “Migrações internacionais, direitos humanos e cidadania sul-americana: o prisma do Brasil e da integração sul-americana”, Tesis presentada para obtener el grado de Doctora en Relaciones Internacionales, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, pp.151, disponible en: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-08102014-171457/pt-br.php>

6 Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Informe sobre las Migraciones en el Mundo, 2015: Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad*, Ginebra, OIM, 2015, pp. 247, disponible en: http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_sp.pdf

cias en el mercado laboral, los perfiles de género y generacionales, las pautas de distribución espacial, así como las distintas respuestas de los prestadores de servicios y de los residentes, resultan fundamentales para indagar en las formas en que los migrantes acceden (o no) a sus derechos en los entornos urbanos.

Las ciudades se encuentran en el corazón de las complejas relaciones entre la globalización, los procesos de integración regional y las políticas públicas. Las migraciones internacionales han adoptado nuevas características y significados, en un contexto de internacionalización de la economía y de conformación de bloques de integración económica. Brasil ha acompañado algunas de las tendencias migratorias de los países de América del Sur, aunque con algunas especificidades⁷.

La inclusión de los migrantes y la implementación de acciones orientadas a garantizar sus derechos obligan a redirigir el análisis hacia las ciudades, municipios y áreas metropolitanas. Desde la perspectiva del IPPDH, tal como se ha expresado en la Presentación del estudio, éste constituye un aspecto clave para la construcción de una ciudadanía en clave regional en el MERCOSUR.

La investigación se centra en la ciudad de San Pablo. Esta metrópolis se ha consolidado como el principal destino de las migraciones regionales hacia Brasil. Además, en los últimos años el gobierno municipal ha venido desarrollando una experiencia de política pública local dirigida a migrantes y refugiados, en el marco de una cierta reorganización de los discursos y las políticas sobre la movilidad humana en el país.

La concentración en las áreas metropolitanas, principalmente San Pablo y Río de Janeiro, constituye una de las tendencias más significativas de las migraciones contemporáneas hacia Brasil. En la ciudad de San Pablo, los colectivos de migrantes regionales han mostrado un proceso de crecimiento sostenido durante las últimas décadas.

El paisaje urbano de la ciudad de San Pablo ha venido experimentando transformaciones causadas por cambios en su estructura demográfica y económica. Por un lado, la ciudad ha recuperado uno de sus rasgos singulares hasta comienzos del siglo XX: su característica de

⁷ Patarra, Neide y Baeninger, Rosana, "Mobilidade espacial da população no Mercosul: Metrôpoles e fronteiras", en: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21, Nro. 60, 2006, pp.83-102, disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29762.pdf>

“ciudad de inmigración”, multicultural, y con capacidad de integrar a diferentes comunidades de migrantes. Por otro lado, esta urbe se ha ido distanciando de la imagen de centro industrial del país establecida durante el siglo XX, aproximándose a la idea de “ciudad global”: un centro financiero, comercial y de servicios⁸.

Migraciones regionales en Brasil

Los movimientos poblacionales entre los países de la región son históricos y comprenden formas muy diversas de movilidad, motivadas principalmente por factores económicos, pero también políticos⁹. En las últimas décadas, la permeabilidad de las fronteras de los países suramericanos, en un contexto de creciente integración regional, ha contribuido al aumento de los movimientos poblacionales fronterizos o entre países limítrofes¹⁰.

Las migraciones regionales hacia Brasil comenzaron a intensificarse desde la década de 1970. Sin embargo, el tema ganó visibilidad a partir de las décadas de 1980 y especialmente 1990. Desde principios del siglo XXI, con las mejoras alcanzadas en materia económica y social, Brasil recobró la fuerza que tuvo en épocas anteriores en términos de recepción de flujos migratorios¹¹.

8 Tavares de Freitas, Patrícia y Baeninger, Rosana, “Cidade e imigração: Origens e territórios da imigração boliviana e coreana para a cidade de São Paulo”, en: Baeninger, Rosana (Org.) *População e cidades: Subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*, Campinas, Núcleo de Estudos de População-Nepe/Unicamp; Brasília, UNFPA, 2010, pp.277-297, disponible en: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/populacao_cidade.pdf

9 Baeninger, Rosana, “O Brasil na rota das migrações latino-americanas”. En Baeninger, Rosana (Org.), *Imigração boliviana no Brasil*, San Pablo, NEPO, 2012, pp. 9-18, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf

10 *Ibid.*

11 Véase: Assis, Gláucia y Sasaki, Elisa, “Novos migrantes do e para Brasil: um balanço da produção bibliográfica”, en *Migrações Internacionais. Contribuições para Políticas*, Brasília, CNDP, 2001, pp. 615-669, disponible en: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4197&Itemid=217

El último censo nacional (2010) registró el ingreso de 268.295 migrantes internacionales; un número 86,6% mayor que el observado en el censo de 2000 (143.644)¹². Los principales Estados de destino de esas migraciones fueron San Pablo, Paraná y Minas Gerais que, en conjunto, recibieron a más de la mitad de estos flujos¹³.

De acuerdo con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en las últimas décadas el país experimentó un descenso en sus tendencias migratorias. En el censo de 2000 se registraron 510.067 extranjeros y 173.763 naturalizados brasileños que, en relación a la población total del país (169.872.856 personas), representaban un 0,4%¹⁴. Por su parte, en el censo de 2010 se registraron 431.319 extranjeros y 161.250 naturalizados brasileños que, en relación al total de la población (190.010.378 personas), representaban un 0,3%¹⁵.

Sin embargo, al desagregar los datos del censo de 2010 en sub-períodos, se observa un aumento en el volumen de extranjeros y naturalizados brasileños que fijaron residencia en el país en el período 2006-2010 en comparación con el período 2001-2005. Resulta especialmente llamativo el incremento en el número de jóvenes que sumaba 7.043 hasta el año 2000 y pasaron a totalizar 43.484 en virtud del aumento que se produce en los períodos siguientes (ver Tabla 1).

12 Es importante tener en cuenta que este registro refleja el criterio de *data-fixa*, de acuerdo al cual se contabilizan como “nuevos migrantes” a los individuos que residían en Brasil en la fecha del censo, pero que residían en un país extranjero 5 años antes. Del total de los migrantes internacionales registrados en el censo de 2010, 175.766 personas nacieron en Brasil; esto significa que 65,5% de los migrantes del período son migrantes internacionales de retorno. Este volumen se duplicó con respecto al registrado en el censo de 2000: 87.886 personas, aunque en términos porcentuales no varió en forma significativa (61,2% de los migrantes del período). Véase: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Metodologia do Censo Demográfico 2010*, Série Relatórios Metodológicos, 2013, disponible en: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv81634.pdf>

13 Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), “Resultados gerais da amostra: errata migração”, disponible en: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Gerais_da_Amostra/errata_migracao.pdf

14 Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Censo demográfico 2000: Migração e Deslocamento: Resultados da Amostra*, 2003, pp. 147, disponible en: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/88/cd_2000_migracao_deslocamento_amostra.pdf

15 Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Censo demográfico 2010: Nupcialidade, Fecundidade e Migração: Resultados da Amostra*, 2012, pp. 346, disponible en: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/98/cd_2010_nupcialidade_fecundidade_migracao_amostra.pdf

Tabla 1: Naturalizados brasileños y extranjeros por períodos en que fijaron residencia en Brasil (2010)

	Naturalizados brasileños				Extranjeros			
	Total	Hasta 2000	2001 a 2005	2006 a 2010	Total	Hasta 2000	2001 a 2005	2006 a 2010
Total	161.250	124.751	16.843	19.656	431.319	303.398	42.300	85.622
O a 19 años	31.869	7.614	9.643	14.612	43.484	7.043	9.849	26.592
20 a 59 años	64.480	53.137	6.685	4.658	193.235	108.700	29.642	54.894
60 o más	64.901	64.000	515	386	194.600	187.655	2.809	4.136
Hombres	88.683	68.765	9.450	10.468	231.200	157.569	24.409	49.222
O a 19 años	16.460	3.943	5.147	7.369	22.578	3.763	5.152	13.663
20 a 59 años	34.935	28.219	3.924	2.792	111.030	60.639	17.405	32.986
60 o más	37.288	36.602	378	307	97.592	93.167	1.852	2.573
Mujeres	72.567	55.986	7.394	9.187	200.119	145.829	17.891	36.400
O a 19 años	15.410	3.671	4.496	7.243	20.907	3.280	4.697	12.929
20 a 59 años	23.824	19.240	2.723	1.861	68.277	35.053	11.795	21.428
60 o más	33.333	33.075	174	84	110.936	107.496	1.398	2.042

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Censo 2010, disponible en: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/nupcialidade_fecundidade_migracao/nupcialidade_fecundidade_migracao_tab_xls.shtm]

La tendencia a la disminución del stock de migrantes observada en el período intercensal 2000-2010 parece haberse revertido en los últimos años. La información del Sistema Nacional de Catastro y Registro de Extranjeros (SINCRES, por su sigla en portugués)¹⁶ de la Policía Federal muestra un incremento en los registros de migrantes a partir de 2009 (ver Gráfico 2). Según esa misma fuente, hacia mediados de 2016, el

¹⁶ El SINCRES es un registro administrativo de la Policía Federal, que contiene información relativa a los extranjeros que realizan trámites para la obtención del Registro Nacional de Extranjero (RNE). Véase más información sobre ésta y otras bases de datos utilizadas en esta investigación en el Anexo Metodológico.

total de migrantes en Brasil ascendía a 1.211.129¹⁷ (ver Tabla 2). Se trata de un aumento significativo, que se explica, entre otros factores, por los cambios en los ciclos económicos y los mega-eventos en el país, así como por los distintos fenómenos que han impactado en las dinámicas de la movilidad humana en la región. Este crecimiento reafirma la importancia de contar con estudios que aporten información útil para la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de la población migrante.

Los migrantes regionales, foco de este estudio, constituyen un porcentaje importante del total de la población migrante en Brasil. Según datos del SINCRE, entre las 10 nacionalidades más relevantes a nivel del país, se encuentran 3 suramericanas: Bolivia, Argentina y Uruguay, que representan un 15% del total de migrantes y, en conjunto con las demás nacionalidades de la región, ascienden a un 25%.

Tabla 2: Migrantes registrados en Brasil (2016)

Nacionalidades	Cantidad	%
10 nacionalidades más significativas		
Portugal	270.772	22,4%
Bolivia	89.208	7,4%
Japón	86.541	7,1%
Italia	75.837	6,3%
Haití	64.985	5,4%
España	62.332	5,1%
Argentina	58.275	4,8%
República Popular China	48.847	4,0%
Uruguay	40.588	3,4%
Estados Unidos de América	35.644	2,9%
Paraguay	29.324	2,4%
Chile	29.238	2,4%
Perú	29.098	2,4%

¹⁷ No es posible realizar comparaciones entre los datos provenientes de los censos nacionales y del SINCRE, debido a que se trata de fuentes de información que cumplen funciones diferentes, y que utilizan criterios de recolección y sistematización de datos distintos. No obstante, el significativo aumento en los registros de migrantes en el SINCRE que se observa a partir del año de 2009 permite notar cambios en las tendencias migratorias en Brasil.

Nacionalidades	Cantidad	%
Colombia	25.362	2,1%
Venezuela	5.523	0,5%
Ecuador	4.152	0,3%
Guyana	683	0,1%
Surinam	144	0,0%
Otras Nacionalidades	255.072	21,1%
Total	1.211.129	100%

Fuente: Elaboración propia con base en SINCRE/DPF, junio de 2016

De acuerdo a datos de la misma fuente, cerca del 32% del total de migrantes internacionales registrados en Brasil se encuentran en el municipio de San Pablo. Siguiendo la tendencia del país, la nacionalidad más presente en el municipio es la portuguesa, que da cuenta del 19% del total de migrantes. Los bolivianos ocupan el segundo lugar en el municipio, con una tasa de representatividad mucho mayor que a nivel del país (cerca de 17% y 7% respectivamente). Del total de bolivianos registrados en Brasil, 64.953 (aproximadamente un 73%) viven en el municipio de San Pablo (ver Gráfico 1). La presencia de otros colectivos regionales es mucho menor a nivel del municipio; por ejemplo, los argentinos representan cerca del 4%, mientras que los peruanos y los chilenos ascienden a casi un 2,5% (cada uno) del total de migrantes (ver Tabla 3).

Tabla 3: Migrantes registrados en el Municipio de San Pablo (2016)

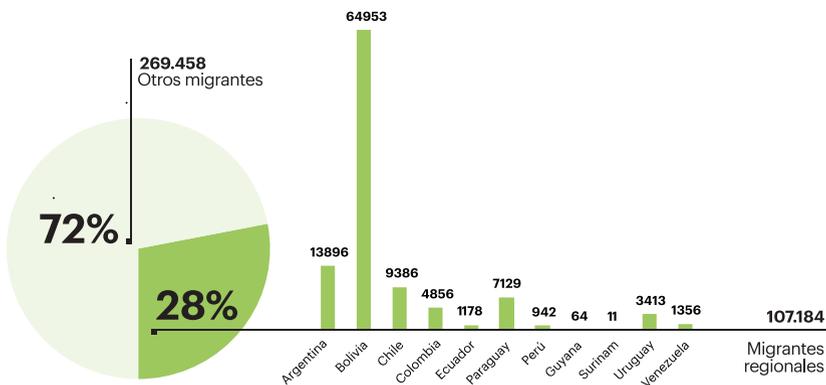
Nacionalidades	Cantidad	%
10 nacionalidades más significativas		
Portugal	71.451	18,6%
Bolivia	64.953	16,9%
Japón	33.691	8,7%
República Popular China	24.894	6,5%
Italia	23.375	6,1%
España	19.019	4,9%

Nacionalidades	Cantidad	%
Corea del Sur	15.987	4,2%
Argentina	13.896	3,6%
Haití	11.888	3,1%
Perú	9.420	2,4%
Otras nacionalidades suramericanas		
Chile	9.386	2,4%
Paraguay	7.129	1,9%
Colombia	4.856	1,3%
Uruguay	3.413	0,9%
Venezuela	1.356	0,4%
Ecuador	1.178	0,3%
Guyana	64	0,0%
Surinam	11	0,0%
Otras nacionalidades	69.164	18,0%
Total	385.120	100%

Fuente: Elaboración propia con base en SINCRE/DPF, junio de 2016

En el universo de migrantes registrados en el SINCRE en el municipio de San Pablo, las proporciones de migrantes regionales con relación al total de la población migrante superan a las que se observan a nivel país: las 3 nacionalidades más representativas, Bolivia, Argentina y Perú, ascienden a un 22% del total de migrantes y, en conjunto con las demás nacionalidades de la región, el porcentaje alcanza casi un 30%, según muestra el Gráfico 1.

Gráfico 1: Migrantes regionales registrados, según país de nacimiento. Municipio de San Pablo (2016)



Fuente: Elaboración propia con base en SINCRE/DPF, junio de 2016

Existe una amplia bibliografía sobre la cuestión de la libre circulación de personas en el MERCOSUR, cuyo abordaje excede los objetivos de este documento. Varios estudios han analizado los efectos de la integración comercial en los movimientos poblacionales, las condiciones de vida y las relaciones laborales entre los cuatro países inicialmente participantes en el proceso de integración regional (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)¹⁸. También se han examinado los impactos de los procesos consultivos regionales sobre migraciones, como la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), que se realiza anualmente desde 2000¹⁹. En estas investigaciones emergieron nuevas dimensiones analíticas, como la ciudadanía, los derechos y las adecuaciones normativas

¹⁸ Patarra, Neide, "Movimentos migratórios no MERCOSUL: modalidades de migração internacional contemporânea", trabajo presentado en: I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira - CEMI-UNICAMP, Lisboa, Portugal, 1997.

¹⁹ Fontes Faria, Maria Rita, *Migrações internacionais no plano multilateral: Reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015. Fontes Faria, Maria Rita. *Migrações internacionais no plano multilateral. Reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

necesarias para la integración entre los países²⁰.

Entre los colectivos de migrantes regionales que han motivado la producción de estudios específicos se encuentran, en primer lugar, los nacionales de Bolivia²¹ y, en segundo lugar, los de Paraguay²². Estas investigaciones han puesto en evidencia la existencia de situaciones de vulnerabilidad que afectan a los migrantes regionales²³, así como los obstáculos para el acceso a derechos sociales y servicios públicos²⁴, entre otros aspectos.

La inserción de migrantes regionales en el sector textil de la ciudad de San Pablo, y la incidencia de prácticas análogas a la esclavitud, han recibido una gran atención. La relación entre migraciones regionales y situaciones de vulnerabilidad que afectan a estos colectivos²⁵ ha cobrado una importante visibilidad, siendo paulatinamente construida como un “problema social”, especialmente a partir de la primera década del siglo XXI²⁶. En ese contexto se ha venido desarrollado un fuerte debate

20 Ventura, Deisy y Rolim, Marcos, “Os direitos humanos e o Mercosul: uma agenda (urgente) para além do mercado”, documento de trabajo, grupo de reflexiones sobre comercio y derechos humanos, IDCID y Sur – Red Universitaria de Derechos Humanos, 2005, disponible en: http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/dhmercossul.pdf

21 Rolnik Xavier, Iara, “Projeto migratório e espaço. Os migrantes bolivianos na Região Metropolitana de São Paulo”, Tesis presentada para obtener el grado de Maestría en Demografía, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010, pp.271, disponible en: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000771351&fd=y>; Silva, Sidney, “Bolivianos em São Paulo: Dinâmica cultural e processos identitários”, en Baeninger, Rosana (Org.), *Imigração boliviana no Brasil*, San Pablo: NEPO, 2012a, pp. 19-34, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf; Baeninger, Rosana, *Fases e faces da migração em São Paulo*, Campinas, Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp, 2012, pp.96, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/scripts/livros/faces_migracao.php.

22 Véase: *Travessia*, Nro. 74, 2014, disponible en: http://institutocea.gesdoc.com.br/api/arquivo_inline/2757

23 Patarra, Neide y Baeninger, Rosana, *supra* nota 8.

24 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) “Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil”, en *Pensando o Direito*, Nro. 57, 2015, pp.172, disponible en: https://www.academia.edu/25720653/Migrantes_ap%C3%A1tridas_e_refugiados_-_Pensando_o_Direito

25 Véase: Dias, Guilherme y Sprandel, Marcia, “Reflexões sobre Políticas para Migrações e Tráfico de Pessoas no Brasil”, en: *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol. 19, Nro. 37, Brasília, Centro Scalabrano de Estudos Migratorios, 2011, pp.59-77, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/4070/407042014005.pdf>

26 Trpin, Verónica y Jardim, Denise. “Tendencias de los estudios migratorios en Brasil y Argentina: desafíos actuales”, en: *Odisea: Revista de Estudios Migratorios*. Nro. 2, 2015, pp.134-156, disponible en: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/141896/000989332.pdf?sequence=1>

en torno a la necesidad de reformar el marco normativo migratorio vigente en Brasil²⁷. La situación de irregularidad migratoria que aún afecta a amplios sectores de migrantes, producto de varios factores, pero principalmente de las restricciones impuestas por el marco normativo, constituye uno de los temas más discutidos²⁸. Este debate se desarrolla en un contexto de avances normativos en el ámbito del MERCOSUR²⁹ y en algunos países de la región³⁰.

La sociedad civil y la academia brasileñas han tenido una función importante en estos debates, produciendo conocimiento e involucrándose activamente en procesos participativos impulsados desde instituciones públicas vinculadas al tratamiento de las migraciones, incluyendo la participación en la elaboración de un Proyecto de Ley de Migración (PL Nro. 2516/2015) que se encuentra pendiente de aprobación³¹.



²⁷ *Ibid.*

²⁸ Baraldi, Camila, *supra* nota 6.

²⁹ Espacio Sin Fronteras y Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Migrante, "Políticas migratorias e integración en América del Sur: Realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes", Gainza, Patricia (org.), San Pablo: CDHIC, 2013, disponible en: <https://cimal.iom.int/sites/default/files/informe-politicas-migratorias-america-do-sul.pdf>

³⁰ Argentina y Uruguay poseen leyes de migraciones recientes (2004 y 2008 respectivamente) consideradas ejemplares desde el punto de vista del respeto de los derechos humanos de los migrantes.

³¹ Comisión de Especialistas, "Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil", Brasilia, Comisión de Especialistas (criada pelo Ministério da Justiça pela Portaria n° 2.162/2013), 2014, disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>

Primera Parte

Migrantes regionales y acceso a derechos sociales



Primera Parte

Migrantes regionales y acceso a derechos sociales

Introducción

En el marco del MERCOSUR, las políticas de libre circulación de personas y el reconocimiento de derechos a las personas que deciden migrar, emergen como temas clave. Un presupuesto esencial de la política de libre circulación de personas en el bloque es el principio de la igualdad de trato entre personas migrantes nacionales de los países incluidos en la normativa y los nacionales de los países receptores, en el respeto y garantía de los derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas. Este reconocimiento igualitario conduciría al establecimiento de un piso mínimo de derechos que los Estados se comprometen a garantizar en el territorio conformado por los países que adhieren a la normativa del bloque regional.

En esta primera parte del documento se presenta información sobre el acceso de las personas migrantes regionales a una serie de derechos sociales en la ciudad de San Pablo, tomando en consideración

algunas perspectivas transversales. Esos derechos son: trabajo y seguridad social, salud, educación y vivienda. Si bien son analizados en forma separada, se entiende que se trata de derechos interrelacionados e interdependientes. Las perspectivas transversales son: igualdad y no discriminación, participación social, género, y generaciones³².

En forma previa, se indaga sobre el acceso a la regularización migratoria, entendida como un paso fundamental para garantizar el acceso de los migrantes regionales a sus derechos sociales. Se abordan de forma específica los impactos del Acuerdo de Residencia entre las posibilidades de regularización con las que actualmente cuentan los migrantes regionales en Brasil.

El capítulo se basa en los elementos surgidos de las entrevistas en profundidad realizadas a migrantes regionales, funcionarios del gobierno federal, estadual y municipal, y miembros de organizaciones de la sociedad civil, en los datos estadísticos provenientes de un conjunto de instituciones (principalmente municipales), y en el análisis de normativa y documentos de instituciones académicas, gubernamentales y de la sociedad civil.

Regularización migratoria y acceso a la documentación

Las situaciones de irregularidad migratoria pueden tener efectos en las posibilidades de acceso a los servicios públicos, tanto en los casos en que existen disposiciones que prohíben explícitamente este acceso por parte de las personas migrantes, como cuando se registran prejuicios negativos hacia estas poblaciones que, al ser reproducidos en discursos y prácticas institucionales, desestimulan el acceso.

³² El análisis de las condiciones de acceso a derechos sociales de niños, niñas y adolescentes migrantes incluyó también a aquellos de nacionalidad brasileña pero hijos de migrantes, entendiendo que, en muchos casos —pero especialmente cuando estos colectivos son homogeneizados étnicamente por la sociedad brasileña— enfrentan obstáculos similares en el acceso a sus derechos. Por más información sobre las “segundas generaciones”, véase: Camargo de Oliveira, Gabriela y Baeninger, Rosana. “A segunda geração de bolivianos na cidade de São Paulo”, en Baeninger, Rosana (Org.) *Imigração boliviana no Brasil*, São Paulo: NEPO, 2012, pp.179-194, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf

Las situaciones de irregularidad migratoria contribuyen a ampliar la distancia entre los migrantes y el poder público, ya que los colectivos que se encuentran en dichas condiciones no suelen recurrir a las instituciones para resolver sus problemas.

La Policía Federal desempeña una función central en la gestión estatal de las migraciones en Brasil. Se trata de uno de los órganos que genera más aprehensión entre los migrantes regionales, debido a que encarna la posibilidad de acceder a la regularización migratoria o, de lo contrario, permanecer en situación irregular, con las desventajas y riesgos que ello implica.

Tienes mucha facilidad con el documento. Puedes hacer lo que quieras. Ya no tienes miedo de ir a ningún lugar. El inmigrante sin documento tiene miedo de la policía (Hombre, Paraguay, 23).

La distancia entre los migrantes y la Policía Federal se ve amplificada por las prácticas discriminatorias que aún persisten en el seno de esta institución, si bien algunos relatos señalan avances en este sentido. Más allá de las mejoras relativas, los testimonios relevados dan cuenta de la violencia simbólica que marca a las experiencias de los migrantes en su tránsito por las instituciones públicas, en particular aquellas de carácter represivo.

Para mí, era muy difícil entender por qué yo tenía ese trato diferenciado, por mi estatus de becaria internacional. En el tiempo desde que llegué hasta ahora, la Policía Federal ha cambiado mucho en su forma de atención. Eso ya no se da más. Yo misma acompañé a un grupo entero de indígenas de mi país a hacer la residencia a través del MERCOSUR, y el trato fue diferente (Mujer, Ecuador, 46).

Algunos grupos de migrantes se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad en los contextos de irregularidad migratoria. Las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, y las personas mayores se cuentan entre ellos. En el caso de Brasil, la cuestión del idioma aparece como un factor que potencia las situaciones de vulnerabilidad que afectan a los migrantes, al condicionar sus posibilidades de relacionamiento con las instituciones públicas. Los relatos surgidos de las entrevistas,

especialmente de aquellas realizadas a migrantes en los que la irregularidad migratoria se combina con otras situaciones de vulnerabilidad, permiten comprender el alcance de esta problemática.

Después de ser violada, ya no salí más de allí. Todo mi embarazo lo pasé allí. Tenía miedo de salir, pensaba que esos hombres estaban ahí. [¿Presentaste una denuncia?] No, porque yo no tenía documentos de aquí. Entonces, si los denunció y no tengo documentos, me deportan a Bolivia (Mujer, Bolivia, 19).

Las hipótesis de regularización migratoria disponibles para los migrantes provenientes de los países de la región se han ampliado notablemente en los últimos años. Las diferencias entre el presente y el pasado son enfatizadas por los migrantes, particularmente por aquellos con mayor tiempo de residencia en Brasil. Hasta el período reciente, la irregularidad migratoria afectaba a amplios sectores de migrantes. Los contrastes en cuanto a las posibilidades de acceso a derechos y servicios resultan muy significativos.

Ya había vencido el período de estadía, ya era clandestino. Yo ya estaba consciente de que si salía a la calle, iba a ser detenido y colocado en la frontera. Entonces la única forma era buscar un trabajo que me garantice el día, la permanencia del día, y en la noche yo tenía que arriesgar para poder moverme. Entonces fue una fase así, que yo llegué a vivir. Pero hoy en día, no. Quien llega hoy en día, llega con todo eso. Llega hoy, sábado, y el lunes ya está dando entrada a la policía para tener documentos. ¿Quiere ir al área de salud? Hoy sábado mismo va a un puesto de salud y pide la Tarjeta SUS. Y es el primer documento que tiene. En mi época no había nada de eso, porque éramos clandestinos (Hombre, Bolivia, 61).

Acuerdo de Residencia

En 2009 entró en vigencia en Brasil el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile³³. Actualmente la legislación brasileña incluye a los migrantes provenientes de

³³ Esta normativa se analiza en mayor detalle en la segunda parte del informe.

Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Venezuela, si bien es un Estado Parte del MERCOSUR, aún no ha ratificado este acuerdo, por lo que los migrantes venezolanos en Brasil aún no se benefician del mismo.

La entrada en vigencia de esta normativa implicó un cambio fundamental para los migrantes provenientes de los países de la región, en tanto posibilitó la regularización de su situación migratoria a través de un mecanismo que incluye un conjunto de facilidades. Paralelamente al Acuerdo de Residencia se desarrollaron acuerdos bilaterales con Argentina³⁴ y Uruguay³⁵, que otorgan a los nacionales de estos países aún más facilidades para obtener la residencia en territorio brasileño.

El Gráfico 2 muestra la evolución de los registros de migrantes provenientes de algunos de estos países en el municipio de San Pablo, en las últimas tres décadas³⁶. Se observa un aumento muy significativo entre las personas provenientes de Bolivia, Perú y Paraguay en 2009, año de entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia³⁷.

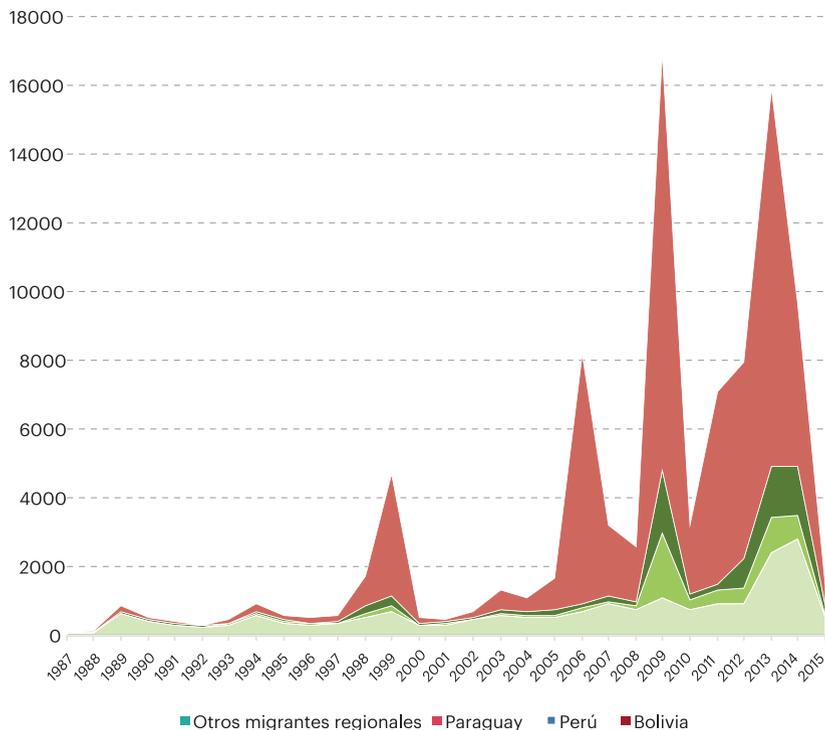
34 Acuerdo promulgado por decreto. Brasil, Decreto No. 6.736, D.O.U. de 12 de enero de 2009.

35 Acuerdo promulgado por decreto. Brasil, Decreto No. 5.105, D.O.U. del 14 de junio de 2004.

36 Los datos que se presentan en el gráfico corresponden al año de registro en el SINCRE, que no necesariamente coincide con el año de entrada al país, ni con el año en que estas personas lograron regularizar su situación migratoria.

37 Ese año también se sancionó la última amnistía migratoria (Brasil, Ley No. 11.961, D.O.U. del 2 de julio de 2009).

Gráfico 2: Evolución de registros de migrantes regionales. Municipio de San Pablo (1987-2016)



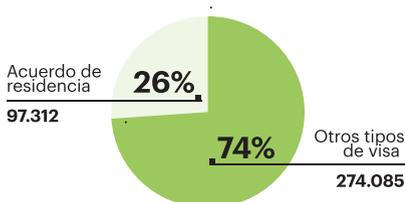
Fuente: Elaboración propia con base en SINCRE/DPF, junio de 2016

El aumento de las migraciones regionales hacia Brasil también se ve reflejado en el porcentaje de residencias temporarias y permanentes otorgadas bajo el Acuerdo de Residencia, las cuales representan, en los últimos cinco años, cerca de un 26% del total de residencias temporarias y un 18% del total de las permanentes emitidas en el país³⁸, tal como se observa en el Gráfico 3.

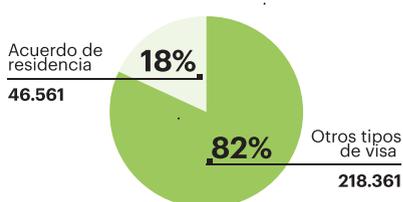
³⁸ Los datos corresponden al período comprendido entre enero de 2010 y agosto de 2016. Es importante tener en cuenta que además de las visas emitidas bajo el Acuerdo de Residencia, los nacionales de países suramericanos también pueden acceder a otros tipos de visa, relacionadas a trabajo, estudio o acuerdos bilaterales.

Gráfico 3: Residencias temporarias y permanentes otorgadas, según tipo. Brasil (2010-2016)

Temporarias



Permanentes



Fuente: Elaboración propia con base en SINCRE/DPF, agosto de 2016

Una amplia mayoría de los migrantes regionales entrevistados poseen la documentación migratoria concedida por Brasil: el Registro Nacional de Extranjeros (RNE). Este documento es tramitado y expedido por la Policía Federal. Gran parte de estos migrantes regularizó su situación migratoria a través del Acuerdo de Residencia. Incluso los migrantes regionales cuya situación los habilita a solicitar otro tipo de visa —por ejemplo, becarios, estudiantes universitarios, etc.— optan por acogerse a esta normativa, ya que se trata de un trámite más sencillo, menos costoso y que ofrece mayores ventajas: por ejemplo, la posibilidad de acceder a empleos formales (y, por ende, a los beneficios de la seguridad social).

Yo no solicité la visa de estudiante, solicité la visa MERCOSUR, porque pensando también... como yo no tenía beca... entonces pensé que quizás sería más fácil trabajar acá (Hombre, Colombia, 26).

Los migrantes que arribaron al país antes de 2009, y que regularizaron (o intentaron regularizar) su situación migratoria antes de la existencia de esta normativa, valoran las facilidades actuales. Uno de los aspectos más destacados es la reducción de los plazos del trámite.

Yo quise ingresar la documentación en el 98. En aquella época demoraba mucho, demoraba hasta dos años para que consigas

tu RNE en la mano. El primero me demoró un año y medio. Luego, demoró un año y, el tercero, demoró medio año (Mujer, Bolivia, 36).

En el marco de las disposiciones del Acuerdo de Residencia, varios migrantes regionales lograron regularizar su situación migratoria y/o la de sus familiares a título de reunificación familiar.

Yo la traigo a mi madre a Brasil y se hace la reunificación familiar. Ella viene, tiene también su documento de permanencia, porque era reunificación familiar. Ahí ya existía el MERCOSUR, ahí ya todas las reglas estaban funcionando (Mujer, Argentina, 63).

Algunos de los avances más recientes en materia de ampliación de las hipótesis de regularización migratoria en el marco del Acuerdo de Residencia han sido logrados a través de la vía judicial. Uno de estos casos es el de las personas migrantes con antecedentes penales; a través de una acción pública, la Defensoría Pública de la Unión (DPU) logró que las personas que se encuentran en esta situación puedan dar inicio a los trámites de regularización migratoria. También se consiguió que se pudiera regularizar la situación migratoria de los niños y las niñas con la sola presencia de la madre.

En el ámbito del MERCOSUR, el Acuerdo prevé que las personas con antecedentes penales no se pueden regularizar. Presentamos una acción pública para garantizar que las personas que tuvieran acciones penales en curso o averiguaciones policiales pudiesen realizar el pedido, y lo conseguimos (DPU).

Con la cuestión de los niños también estábamos teniendo un problema muy serio en el ámbito del MERCOSUR. Las madres bolivianas venían con los niños, pero no sabían dónde estaba el padre, y la Policía Federal estaba creando obstáculos para la regularización migratoria, porque exigía el consentimiento del otro progenitor. Hicimos una recomendación y la Policía la aceptó, y ahora se puede hacer la regularización sólo con la presencia de la madre (DPU).

Más allá del consenso en torno a los aspectos positivos del Acuerdo de Residencia, los distintos actores consultados señalan la persistencia

de algunos aspectos a mejorar. Uno de ellos es el costo del trámite, que resulta elevado para los migrantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica, y para aquellos con familias numerosas. En la ciudad de San Pablo, el tema de los costos de la regularización migratoria (y las dificultades para hacerles frente) constituye una de las principales consultas que realizan los migrantes regionales ante las diversas instituciones públicas y de la sociedad civil que atienden a esta población. La DPU presenta acciones judiciales por este tema con una frecuencia diaria.

Demasiado caro. Y hay mucha gente de nosotros que no tiene lo suficiente. Aparte de que tienen hijos, vienen con el compromiso de mejorar su hogar, dejan hogar, esposa, hijos allá en Bolivia, y tienen que mandar dinero, ¿no? Así que me parece que es demasiado caro (Hombre, Bolivia, 72).

Tenemos un problema muy serio que es la cuestión de los costos de la regularización migratoria. Cuesta más o menos 500 reales y muchos migrantes, principalmente los que tienen una familia muy grande, no tienen ese dinero, y no existe previsión legal de exención. Entonces, judicializamos procesos sobre ese tema diariamente en San Pablo (DPU).

Los migrantes que se desempeñan en el mercado laboral informal enfrentan algunas dificultades específicas para cumplir con los requisitos establecidos para la realización de estos trámites.

Para mandar cambiar el documento, de temporario para permanente, uno tiene que estar trabajando registrado, tienes que llevar cuatro facturas de pago a la policía y ellos lo hacen. Entonces, si trabajas ilegal aquí, es difícil hacer eso. Yo saqué mi documentación en 2010 y desde ahí ya comencé a trabajar legal, hasta ahora. Pero hay muchos que tienen documentos y no trabajan legal, trabajan clandestinos. Después es difícil hacer el cambio de documento (Hombre, Paraguay, 34).

Los distintos actores consultados subrayan las dificultades que implica la utilización del protocolo de solicitud del RNE y del estatuto de refugiado.

El documento conocido informalmente como “protocolo” es de carácter provisorio, y acredita que la persona se encuentra realizando uno de estos trámites. Sin embargo, su apariencia no se asemeja a la de ningún otro documento, por lo que suele ser rechazado por instituciones públicas y privadas (por ejemplo, bancos), generando múltiples problemas.

Si bien importantes sectores de migrantes regionales han logrado regularizar su situación migratoria —principalmente a través del Acuerdo de Residencia— algunos grupos, sobre todo de migrantes recientes, no han realizado estos trámites. Esta situación se explica, en parte, por la falta de información, que en el caso de los migrantes recientes suele articularse con el desconocimiento del idioma portugués.

Creo que es una cuestión de información principalmente. Y poder manejar el lenguaje es fundamental [...] Imagino que todas las personas que no están en contacto con brasileños, que están trabajando... Se pierden la información sobre muchas cosas, se pierden muchas cosas de trabajo, de temas jurídicos, sobre los lugares donde acudir. [...] Y no tienen medios de comunicación que lleguen hasta ellos, las radios que escuchan son de entretenimiento (Hombre, Bolivia, 39).

Por ahora tenemos el Estatuto del Extranjero, que tiene un sesgo muy securitario. Eso genera muchas trabas burocráticas. Entonces los migrantes tienen dificultades muy grandes para identificar sus propios derechos y para saber cómo tener acceso a ellos, principalmente en el ámbito de la regularización migratoria (DPU).

En algunos casos, el hecho de no realizar los trámites de regularización migratoria se explica por las propias características de los procesos migratorios regionales que, en ciertos casos, son acotados en el tiempo.

La mayoría de las personas que vienen de Bolivia, vienen del campo. Hay un porcentaje que viene con formación, que intenta saber cuáles son sus derechos, que busca ayuda, que intenta salir adelante. Pero los que vienen del campo, vienen a trabajar, pensando en quedarse sólo un tiempo, dos años, y por eso no hacen el documento, porque dicen: “voy a quedarme dos años. ¿Para qué lo voy a hacer?” (Mujer, Bolivia, 35).

En los últimos años se asiste a la creación de institucionalidad pública destinada a la atención de la población migrante en la ciudad de San Pablo. Las organizaciones sociales también cumplen una función muy importante en la orientación de los migrantes para la realización de los trámites de regularización migratoria, contando con una amplia legitimidad en el ámbito de las distintas colectividades. Ambas circunstancias han contribuido a una mayor circulación de información sobre estos trámites entre los migrantes.

Las instituciones que ayudan a realizar el documento... Instituciones que no cobran por eso, las ONG's o la Iglesia. Siempre recomiendan entre las dos o tres opciones que existen, al MERCOSUR, que es la menos burocrática que tenemos (Hombre, Bolivia, 43).

No obstante, en amplios sectores de la población migrante se observa un conocimiento adecuado respecto de los derechos que la regularización migratoria les garantiza en los distintos ámbitos, como el trabajo y la seguridad social.

Fui beneficiario del seguro de desempleo. También fui al "Poupartempo"³⁹ de San Bernardo y nunca tuve ningún problema, fui bien atendido, hasta mismo por el hecho de estar con todos papeles legales. Sabemos que, cuando tenemos la residencia fija, tenemos derechos y deberes (Hombre, Argentina, 36).

Los migrantes, funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil entrevistados alertan que las mujeres migrantes que se insertan en contextos socioeconómicos y culturales en los que se registran esquemas tradicionales de división sexual de trabajo, muestran menores niveles de regularización migratoria.

Las familias, cuando llegan, en general, los hombres sacan los documentos primero, porque van a trabajar. Y el hijo, porque va al colegio. Y la mujer queda en la casa durante mucho tiempo y, entonces, en ese sentido nosotros vemos claramente que una mujer es mucho más vulnerable que un hombre (Mujer, Chile, 38).

³⁹ Se trata de un programa del gobierno del estado de San Pablo. Consiste en locales donde es posible acceder a información y servicios provistos por el estado.

Otros canales para la regularización documental

Si bien la mayoría de los migrantes regionales entrevistados regularizaron (o se encuentran en proceso de regularizar) su situación migratoria a través del Acuerdo de Residencia, algunos grupos, especialmente aquellos cuya presencia en Brasil antecede a la implementación de esta normativa, relatan haber recurrido a otras opciones.

Ante la extensión de las situaciones de irregularidad migratoria, en el transcurso de las últimas décadas se implementaron varias amnistías⁴⁰. La última tuvo lugar en 2009, antes de la entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia⁴¹.

Todo el mundo esperaba que en 2007 apareciera la amnistía, porque cada diez años surgían amnistías para los inmigrantes. Infelizmente sólo a través de tener un hijo brasileño o de casarse con una brasileña... esas eran las únicas formas de tener la documentación. Todo el mundo era ilegal. En ese momento no conseguí hacer la documentación, no conseguí trabajo. Era difícil para todo el mundo, no solamente para mí. Nadie podía trabajar (Hombre, Perú, 39).

En mi caso, por el hecho de haberme casado con una brasileña, fue fácil conseguir los documentos. Pero también, por otro lado, la Policía Federal acá en Brasil viene a ver si realmente estás casado con una brasileña, si están viviendo los dos juntos. Hacen una investigación para ver si no es un fraude para poder conseguir la residencia (Hombre, Argentino, 36).

40 El marco normativo restrictivo vigente en Brasil durante las últimas décadas ha generado que amplios sectores de migrantes permanezcan en situación de irregularidad migratoria, ante la escasez de opciones para normalizar su presencia en el país. El Estado brasileño ha respondido a esta situación generalmente *a posteriori*, adoptando soluciones *ad hoc*, como las amnistías concedidas en 1981, 1988, 1998 y 2009.

41 La última amnistía migratoria (Brasil, Ley No. 11.961, D.O.U. del 2 de julio de 2009.) incluyó a los migrantes que se encontraban en situación irregular en el territorio brasileño y que llegaron antes del 1 de febrero de ese año. Se estima que 44.912 extranjeros se acogieron a la amnistía; de ese total, la mayoría fueron bolivianos (18.005), chinos (5.811) y peruanos (4.975). Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Panorama Migratorio de América del Sur 2012*, Buenos Aires, OIM, 2012, pp. 148, disponible en: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf

Los venezolanos son los únicos migrantes entrevistados que no están incluidos en el Acuerdo de Residencia. Los migrantes de esta nacionalidad recurren a diversas estrategias para regularizar su situación en Brasil. Una de ellas es acceder a la residencia a partir de tener hijos nacidos en Brasil, como explica una migrante de esta nacionalidad: “*mi hija nació aquí, y yo saqué mi RNE a causa de ella. Soy residente permanente porque mi hija nació aquí*” (49).

También se encuentran relatos de migrantes —con altos niveles de calificación— que tramitaron visas de trabajo antes de la vigencia del Acuerdo de Residencia.

En 2006, si tú ibas a trabajar a Brasil, tenías que hacer la documentación para solicitar la visa. Tenías que tener una carta de la empresa que te contrataba, diciendo que eras la persona óptima para aquel trabajo, que no había ningún otro profesional en Brasil que tuviera las competencias para ese trabajo. Entonces mi marido aplicó para la visa de trabajo por la empresa en la que estaba, y consiguió la visa. Pero yo no, yo tenía visa de dependiente. Entonces no podía estudiar, no podía trabajar (Mujer, Ecuador, 37).

Algunos migrantes regionales optan por la naturalización, es decir, por la adquisición de la nacionalidad brasileña. Una de las causas más citadas, fundamentalmente entre los migrantes altamente calificados, es la voluntad de ejercer su actividad profesional en el ámbito público, reservado constitucionalmente a los ciudadanos brasileños, ya sean naturales o naturalizados⁴². Es preciso señalar que en el municipio de San Pablo sí existe la posibilidad de contratar funcionarios públicos de nacionalidad extranjera, siempre que posean RNE permanente⁴³.

Ahí descubrí que quería trabajar en el sistema público. Y fue ahí que descubrí que no podría. Podría estudiar, pero no podría trabajar en el sector público, porque el concurso público era sólo para brasileños (Mujer, Bolivia, 36).

42 El artículo 37, II, de la Constitución establece que “os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preenchem os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei”. Véase: Brasil, Constitución Federal de 1988.

43 Esto es posible en virtud de la Ley Nro. 13404/2002, que reglamenta dicha disposición constitucional. San Pablo, Ley Municipal No. 13.404, D.O. del 8 de agosto de 2002.

La naturalización también aparece como una posibilidad para los migrantes que desean ejercer su derecho al voto en Brasil: *“estoy dándome cuenta de que es el momento de nacionalizarme, de sacar la nacionalidad brasileña, porque me di cuenta que aquí quiero votar”*, explica una migrante argentina (46).

Acceso a derechos sociales

Garantizar el acceso al trabajo y la seguridad social, la salud, la educación y la vivienda por parte de la población migrante impone desafíos específicos a las políticas públicas. En los siguientes apartados se presenta información sobre el acceso a los derechos sociales por parte de los migrantes regionales, privilegiándose el análisis de las situaciones que condicionan dicho acceso. Se trata de información útil para la formulación e implementación de políticas públicas que permitan avances en términos de garantizar los derechos de estos colectivos.

Este énfasis no implica que no existan casos en los cuales se observan niveles adecuados de acceso a derechos sociales por parte de los migrantes regionales. Tampoco se desconoce la existencia de normas, instituciones y políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a estos derechos; éstas serán abordadas en la segunda parte del documento.

Derecho al trabajo y a la seguridad social

En Brasil, el derecho al trabajo está regulado por un conjunto de leyes que aseguran los derechos básicos de todos los trabajadores. Si bien el contexto de recesión económica que atraviesa el país afecta a la población en general, adopta connotaciones específicas en el caso de los

migrantes⁴⁴. Las distintas instituciones estatales y de la sociedad civil que trabajan con migrantes coinciden en este diagnóstico: actualmente el acceso al trabajo y a la seguridad social se cuenta entre los principales desafíos que enfrentan estos colectivos.

Falta empleo, ése es un problema enorme. Las personas están hace seis meses sin trabajo, otros están perdiendo sus trabajos, otros que ahora no van a tener dinero para pagar el alquiler... Ése es el drama principal, la caída del empleo (Misión Paz).

Más allá de la heterogeneidad de los perfiles socioeconómicos, el trabajo ocupa un lugar central en los proyectos migratorios; un lugar que se resignifica y adquiere rasgos específicos en las experiencias de los distintos sectores de migrantes regionales.

A los efectos de organizar la información incluida en esta sección, se distingue entre los desafíos en materia de trabajo y seguridad social que enfrentan los migrantes regionales, y que se derivan de su inserción en los mercados formal e informal de trabajo. Aplicar esta distinción implica reflexionar sobre sus implicancias. En este trabajo se opta por cuestionar esta mirada dual, buscando comprender cómo se vinculan las dinámicas formales e informales, tanto en el plano del trabajo como en otras dimensiones de la vida de los migrantes en la ciudad de San Pablo.

Trabajo informal

Una parte significativa de los migrantes regionales entrevistados se inserta en el mercado informal de trabajo en la ciudad de San Pablo. Los migrantes que acceden a empleos informales frecuentemente describen entornos y dinámicas laborales de gran precariedad, que no sólo vulneran su derecho al trabajo y a la seguridad social, sino que también

44 El mercado de trabajo formal de Brasil ha venido absorbiendo trabajadores migrantes con distintos orígenes nacionales y rasgos sociales y culturales en forma constante. Durante la segunda mitad de la década de 2000 incorporó trabajadores migrantes en actividades de alta y baja calificación. En el período 2010-2014 se produjo un aumento significativo en las contrataciones de trabajadores migrantes, especialmente aquellos provenientes de los nuevos flujos migratorios del “sur global”. Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Antonio Tadeu; y Tonhati, Tânia (Orgs.), *Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro*, Brasília, Cadernos OBMigra, Vol. 1, Nro 2, Dossiê Especial, 2015, pp. 174, disponible en: <http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra/issue/view/1137/showToc>

condicionan el disfrute de otros derechos por parte de ellos mismos y de sus familias.

La informalidad laboral es una problemática que afecta a importantes sectores de la población brasileña, más allá de los notables avances alcanzados a través del conjunto de políticas públicas implementadas por el gobierno en la última década. Se trata de una situación compleja, que afecta dimensiones materiales y simbólicas de la vida de las personas, y que en el caso de los migrantes asume rasgos particulares.

En el restaurante era algo bien terrible, porque si te enfermabas y no tenías contrato, es como si no necesitaran de tus servicios, porque no le estás sirviendo a las personas. Creo que muchas veces los migrantes somos vistos de esa manera, nos tratan como un objeto. Estás ahí hasta cierto tiempo y después te desechan. Ésta era una de mis mayores preocupaciones (Hombre, Bolivia, 37).

La informalidad laboral resulta especialmente problemática en el caso de las personas mayores, aquellas que trabajaron largos períodos de tiempo en el mercado informal, por lo que no cuentan con los beneficios de la seguridad social, fundamentales en la vejez⁴⁵.

Informalidad laboral e irregularidad migratoria

La regularización migratoria y el acceso a la documentación son aspectos centrales para el acceso al derecho al trabajo y a la seguridad social. Resultan transversales a las distintas colectividades y a la heterogeneidad de perfiles ocupacionales al interior de las mismas.

Si bien los migrantes que se encuentran en situación migratoria irregular en Brasil son titulares de derechos laborales, las situaciones de irregularidad migratoria afectan sus posibilidades de acceder a empleos formales.

La articulación entre la irregularidad migratoria y la informalidad laboral se expresa en diferentes dimensiones; por ejemplo, los migrantes que no cuentan con documentación que acredite su situación migra-

⁴⁵ Véase: Massambani, Vania, "A proteção previdenciária no Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul", Tesis presentada para obtener el grado de maestría en Ciencias Sociales, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, pp.112.

toria regular muchas veces se ven obligados a aceptar trabajos cuyas condiciones no son adecuadas.

Trabajaba desde las 7 de la mañana hasta las 10 de la noche, a veces hasta más... a veces amanecía encima de las máquinas, para poder entregar [...] Yo veía que aquello no era vida, yo sentía eso. Pero como no tenía nada, no tenía documento, tenía que someterme a eso para poder sobrevivir (Hombre, Paraguay, 34).

La informalidad laboral también afecta las posibilidades de acceso a otros derechos, por ejemplo, a la vivienda adecuada, ya que el mercado inmobiliario formal frecuentemente exige documentación probatoria de los ingresos de los inquilinos. Esto obliga a los migrantes a resolver sus necesidades habitacionales a través de distintas opciones en el espectro de la informalidad urbana.

El caso de los talleres textiles

La inserción de migrantes regionales y extrarregionales en el sector de la confección, y las implicancias específicas del dispositivo del taller textil —como modelo de organización social y espacial de la producción de vestimenta— constituyen problemáticas de gran visibilidad en la ciudad de San Pablo⁴⁶.

Mi madre, intentando huir de eso, fue con mi padre al taller de un coreano, donde se sometieron prácticamente a la esclavitud, donde yo estuve mucho más encerrada. Mis padres no lograban salir. El coreano los asustaba, les decía que si salían se iban a perder, que no iban a saber volver, que las personas afuera los iban a maltratar por ser inmigrantes. Y trabajaban mucho y recibían muy poco (Mujer, Bolivia, 23).

Comprender la inserción masiva de los migrantes en esta expresión particular del sector textil, así como sus consecuencias en términos de

46 Souchaud, Sylvain. "A confecção: nicho étnico ou nicho econômico para a imigração latino-americana em São Paulo?", En Baeninger, Rosana (Org.), *Imigração boliviana no Brasil*, São Paulo: NEPO, 2012a, pp. 75-92, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf

acceso a derechos, implica dar cuenta del lugar que ocupa el trabajo en el proyecto migratorio de algunos sectores, especialmente aquellos más vulnerables desde el punto de vista socioeconómico, y provenientes de países y regiones con fuerte propensión migratoria. En los relatos de algunos grupos de migrantes entrevistados —especialmente bolivianos, paraguayos y peruanos— el trabajo aparece como el principal eje estructurador del proyecto migratorio.

Un inmigrante sólo viene a trabajar y no necesariamente viene a construir una familia o una residencia. El propósito es trabajar para volver al país del que ha salido o enviar dinero a Bolivia. En ese proceso, 80% está focalizado en el trabajo, y 20% en actualizarse y acompañar el proceso con la compra de inmuebles y demás (Hombre, Bolivia, 43).

La importancia que algunos sectores de migrantes atribuyen al trabajo —y al proyecto de movilidad social que éste sustenta— y las expresiones particulares de este fenómeno en el contexto de los talleres textiles, condicionan el acceso a otros derechos, como la salud y la educación.

Ese pensamiento es muy fuerte, la cuestión del trabajo, de la necesidad del trabajo. El significado del trabajo en la vida del inmigrante. Eso es mayor que cualquier otra cosa. Es mucho mayor que la salud, mucho mayor que la educación... es la cuestión del trabajo (Mujer, Bolivia, 36).

La comprensión de este fenómeno también exige prestar atención al papel clave que desempeñan las redes sociales, no sólo en la dimensión laboral sino en un amplio rango de aspectos constitutivos de los proyectos migratorios. En el caso de los talleres textiles ello adopta expresiones muy particulares, debido a que las personas que trabajan y viven en estos espacios frecuentemente comparten vínculos familiares y/o de paisanaje.

Si tú vas a una casa, tú ves al dueño y la dueña, tienen un sobrino o un primo... Siempre hay un parentesco muy próximo, porque el propio dueño del taller quiere confiar en quien trabaja con él. Y en la teoría, fuera de estar dando un trabajo, estás ayudando una persona, y si se puede ayudar, se va a ayudar a un primo o un cu-

ñado, un sobrino, un amigo, criado en Bolivia. Entonces el trabajo inicialmente es familiar, siempre va a haber un sobrino que va a tener más confianza con él. Y se extiende a los ambientes próximos, a donde vivían en Bolivia. Primero viene la familia, después la cuestión geográfica. Por ejemplo, querer a alguien de cierta región (Hombre, Bolivia, 43).

De acuerdo a las entrevistas realizadas, amplios sectores de migrantes que trabajan en los talleres textiles se encuentran en situaciones de precariedad laboral: no realizan aportes provisionales y no acceden a los derechos que emanan de la relación laboral. La cuestión de la “explotación” de los migrantes en el contexto de los talleres textiles ha sido ampliamente problematizada en la ciudad de San Pablo⁴⁷.

Un día entró a la casa la Policía Federal, como entran en todos los talleres, con la idea de buscar trabajadores obligados, en situación de esclavitud. Y al final no pudieron hacer nada, porque todos estaban tranquilos, nadie dijo nada, nadie dijo que estaba siendo explotado. Hicieron un montón de preguntas, nos separaron para que no tengamos la posibilidad de escuchar lo que decían los otros. Y se fueron porque no había ninguna situación irregular (Hombre, Bolivia, 39).

Algunos relatos sugieren que la experiencia de trabajar y vivir en un taller textil puede generar reflexiones sobre la posición que ocupan los migrantes en la sociedad brasileña, tanto en su condición de extranjeros, como de trabajadores.

A partir de ahí, yo comencé a salir de la costura. Y comencé a dar unos pasos más importantes... No es que la costura no sea importante, fue un paso importante donde conocí mucha gente, aprendía a convivir con bolivianos, con peruanos. Porque, en mi imaginario, era otra cosa. Pero cuando salí del Paraguay y comencé a convivir con ellos me hicieron ver que todos tenemos los mismos problemas (Hombre, Paraguay, 31).

⁴⁷ Se han cuestionado los discursos que colocan a estos migrantes en una situación pasiva (en el lugar de “víctimas”) señalando que, en muchos casos, se trata de miradas etnocéntricas, que contribuyen con la estigmatización de estos colectivos. Véase más información en: Baraldi, Camila, *supra* nota 6.

Siempre intentamos discutir la cuestión del trabajo digno, decimos así: “OK, puedes trabajar, es digno trabajar en la costura. Pero también puedes poner algunos límites. Porque el trabajo digno tiene que respetar el cuidado de la salud, tiene que respetar el momento del descanso. Entonces tú puedes trabajar en la costura, pero puedes trabajar registrado. Puedes trabajar en una fábrica” (Mujer, Bolivia, 36).

El acceso a la información aparece como un elemento clave para prevenir la explotación laboral en los talleres textiles y en otros contextos de informalidad laboral.

Yo creo que allá en Bolivia se debería informar [...] Debería haber información sobre... ¿Cómo se llama? ¿Trata? Ha cambiado un poco, antes era más. Ahora creo que la gente está más enterada (Hombre, Bolivia, 32).

En los relatos de los migrantes con experiencias de participación en organizaciones de la sociedad civil se encuentran lecturas críticas respecto de las políticas públicas implementadas.

No da que lleguemos y digamos: “deja todo y vete, te voy a liberar”. El Ministerio de Trabajo, dentro de aquella comisión de fiscalización, habla de la liberación de esclavos. No es así, infelizmente. El migrante no tiene un apoyo, aunque sea transitorio, para integrarse. Entonces, como la mayoría no tiene una red familiar, ¿en qué se va a apoyar? Ganando 1.200 reales... [...] Entonces intentamos abordar el tema más en ese sentido que sólo la idea de “tienes que liberarte”. Porque no es fácil. Si todo el mundo “se libera”, entre comillas, vamos a ser responsables por toda esa gente en situación de calle (Mujer, Bolivia, 36).

Más allá de estos aspectos, es preciso destacar que muchos de los migrantes entrevistados describen trayectorias laborales que comienzan con una inserción en el sector textil, seguida de procesos de movilidad social ascendente —frecuentemente acompañados de una regularización migratoria— que traen aparejadas mejoras sustantivas en su situación de acceso a la seguridad social.

Trabajo formal

Existen importantes grupos de migrantes regionales que sí logran insertarse laboralmente en el sector formal, con todo lo que ello implica en términos de acceso a derechos. Las facilidades para lograr la regularización migratoria han impactado positivamente en distintas dimensiones de la vida de los migrantes regionales, incluyendo sus formas de acceso al trabajo y a la seguridad social. Los relatos de los migrantes entrevistados destacan los beneficios de la seguridad social a los que acceden gracias a la regularización migratoria, y al consecuente acceso a la documentación.

Quando uno tiene libreta de trabajo⁴⁸, tiene todo. Aquí la empresa ayuda con vivienda, es una empresa grande, internacional. Da tarjeta de alimentación, todos los derechos (Hombre, Paraguay, 34).

Quando conseguí empezar a trabajar en proyectos, ya podía ser MEI, porque el MERCOSUR ya le había prometido a Ecuador la residencia aquí en Brasil. Entonces saqué mi residencia para poder trabajar en proyectos, y con eso logré ser MEI, y lo soy hasta ahora: microempresadora individual y prestadora de servicios (Mujer, Ecuador, 46).

El caso de los migrantes que trabajaron en talleres textiles y que lograron concretar procesos de movilidad social ascendente una vez que regularizaron su situación migratoria, resulta ilustrativo: se trata de un ejemplo que permite comprender los modos en que el marco normativo migratorio afecta las trayectorias laborales de los migrantes.

Quienes se regularizaron en 2009, con la amnistía y el Acuerdo del MERCOSUR... todas las personas que estaban irregulares, se liberaron. Tenían algún dinero acumulado, tenían un gran conocimiento sobre la costura, sobre la lógica del trabajo, y tenían contactos. Decidieron abrir sus propios talleres textiles, entonces los talleres se multiplicaron (Hombre, Bolivia, 39).

48 Denominación informal de la documentación laboral (en idioma original, *carteira do trabalho*). El nombre formal del documento es *Carteira do Trabalho e Previdência Social* (CTPS).

Muchos migrantes que actualmente se insertan laboralmente en el sector formal manifiestan haber transitado períodos de trabajo informal (sin documentación)⁴⁹. Esta situación se encuentra en los relatos de migrantes de diversas nacionalidades y niveles socioeducativos, sugiriendo la existencia de trayectorias laborales con rasgos compartidos (además de características específicas).

De acuerdo a la información relevada, una de las principales dificultades para los migrantes regionales que se insertan en el mercado formal de trabajo es la falta de información sobre el sistema de seguridad social brasileño. Ello se observa especialmente en los migrantes recientes, quienes exhiben un menor conocimiento de la institucionalidad y la normativa brasileñas, generalmente sumado al desconocimiento del idioma portugués.

En el caso de los migrantes altamente calificados, los obstáculos se vinculan con el reconocimiento y la validación de los títulos universitarios y otros documentos que acreditan la formación. A nivel del MERCOSUR existen algunos avances normativos en este ámbito⁵⁰. Sin embargo, la legislación brasileña y la estructura descentralizada de la educación pública universitaria impactan en estas cuestiones, generando que en muchos casos estos migrantes terminen accediendo a empleos para los cuales se encuentran sobrecalificados.

Entonces dije: “creo que es mejor intentar validar mi título y buscar trabajo aquí. Y después hacer la maestría o alguna otra cosa”. Intenté validar mi diploma pero encontré muchas barreras, principalmente el idioma (Mujer, Bolivia, 35).

En realidad, en filosofía, en Brasil y Argentina son muy distintas las materias, los programas... La verdad es que nunca trabajé con filosofía en San Pablo, trabajé más como profesor de español y después como guía de turismo. No revalidé mis materias, porque era complicado (Hombre, Argentina, 44).

49 La Libreta de Trabajo y Previsión Social (CTPS) es el documento que formaliza la relación laboral; a través del mismo se registra al trabajador y se garantiza su acceso a los derechos reconocidos constitucionalmente.

50 Véase: MERCOSUR, *Reconocimiento de Títulos en el MERCOSUR*, disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5775/5/innova.front/reconocimiento-de-titulos-en-el-mercosur>

Por último, la dificultad para acceder a empleos públicos (ya reseñada) también aparece como un obstáculo para un conjunto de migrantes regionales, principalmente aquellos con altos niveles socioeducativos, por lo cual muchos de ellos optan por la naturalización.

Una prima hizo un concurso público para trabajar en un hospital. Ella es formada, y aprobó. Pero en el momento de presentar la documentación, no le aceptaron porque era extranjera, tenía que ser naturalizada (Mujer, Bolivia, 36).

Derecho a la salud

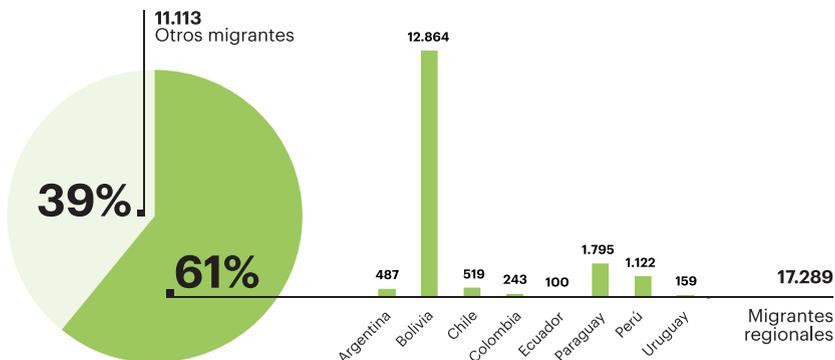
En Brasil, la salud es un derecho reconocido constitucionalmente. Todas las personas que viven en Brasil son titulares del mismo, pudiendo recurrir a los servicios del Sistema Único de Salud (SUS). En el caso de los migrantes, su situación migratoria nunca puede invocarse como argumento para negarles el acceso a la salud pública.

Acceso al Sistema Único de Salud

Los resultados de la investigación muestran que existe un acceso muy extendido al SUS entre los migrantes regionales, principalmente entre los sectores de menores ingresos.

La emisión de la Tarjeta Nacional de Salud (Tarjeta SUS) permite analizar el acceso de los migrantes a los servicios de salud del municipio. Datos de septiembre de 2016 señalan que, entre los migrantes que residen en el municipio, los bolivianos exhiben el porcentaje más relevante (45%) de acceso a la Tarjeta SUS. Otras cuatro nacionalidades suramericanas (Paraguay, Perú, Chile y Argentina) representan juntas el 14% de las Tarjetas SUS otorgadas a migrantes en el municipio, según puede observarse en el Gráfico 4.

Gráfico 4: Tarjetas SUS otorgadas a migrantes, según país de nacimiento. Municipio de San Pablo (2016)



Fuente: Elaboración propia con base en CNS/ATTI/SMS, septiembre de 2016

La mayoría de los migrantes entrevistados poseen Tarjeta SUS y relatan haberla tramitado con facilidad, especialmente durante los últimos años, en el marco del acceso más extendido a la regularización migratoria, que ha repercutido en un mayor acceso a los servicios públicos.

La documentación solicitada para la tramitación de la Tarjeta SUS no es aquella que acredita la regularidad de la situación migratoria, sino el lugar de residencia, debido a la lógica territorial de funcionamiento del sistema de salud. Es preciso señalar que el acceso a la Tarjeta SUS no puede denegarse debido a la falta de este documento.

No teníamos ningún documento que comprobara nuestro domicilio, nuestro nombre. Esa es una barrera muy fuerte. Y cuando hice mi investigación también escuché conversaciones de personas que decían que no fueron, porque les pedían ese documento, el comprobante de domicilio (Mujer, Bolivia, 35).

En general, entre los migrantes regionales se encuentran lecturas positivas respecto del funcionamiento del sistema de salud pública en la ciudad de San Pablo, especialmente en comparación con algunos de sus países de

origen. Aquellos con mayor tiempo de residencia en la ciudad consideran que tanto el acceso como la calidad de los servicios de salud pública han mejorado sustantivamente en el transcurso de los últimos años.

Los aspectos a mejorar que se señalan en las entrevistas no impactan diferencialmente a los migrantes, sino que dan cuenta de situaciones que afectan a todos los usuarios de la salud pública.

Creo que la mayor dificultad de la salud, para todos, no sólo para el inmigrante, es la infraestructura en los barrios. En el puesto que yo frecuentaba, al que nos llevaba mi madre, ahí nunca tuvimos ese problema de demoras (Mujer, Bolivia, 23).

Si bien los migrantes de niveles socioeconómicos y socioeducativos más elevados recurren en mayor medida a servicios privados de salud, se encuentran testimonios que revelan estrategias de acceso a la salud que combinan ambos sistemas, el privado y el público, éste último considerado superior en algunos aspectos.

Mi hijo, por ejemplo, lo que hacemos es que él va a una pediatra que no es muy barata, cada 4 o 6 meses, y el resto SUS. La pediatra es privada y juntamos para pagar, pero el pronto socorro, vacunas, lo que sea, en el SUS, súper bien. De hecho, para mí es admirable que yo pueda entrar en el hospital, presentar un documento y salir sin haber pagado nada, eso todavía me genera una cosa que me gusta (Mujer, Chile, 38).

En general, los migrantes que acceden a seguros privados de salud lo hacen como parte de los beneficios de la seguridad social. Sin embargo, en muchos relatos se observa una preferencia hacia la salud privada, por la que se opta incluso cuando ésta no es garantizada por los empleadores.

Hoy en día tengo un plan de salud por el trabajo. Antes tenía que pagar yo misma el plan de salud. Y era muy difícil, porque aquí no hay planes de salud que funcionen. Y nosotros no tenemos esa cultura de ir al SUS. Infelizmente no tenemos esa cultura (Mujer, Venezuela, 49).

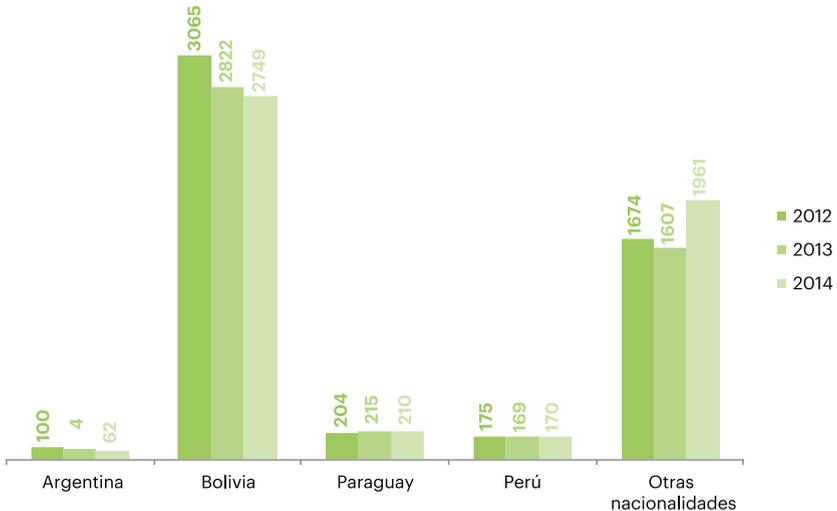
Emergencia y prevención

En lo que respecta al acceso a servicios de salud preventiva, se observan realidades muy heterogéneas. Las entrevistas realizadas sugieren la importancia del acceso a la salud preventiva en el caso de los niños y niñas migrantes y/o hijos de migrantes.

Siempre usaba el sistema de salud, porque cuando tienes un niño, no tienes cómo no usarlo. Tienes que cuidar de las vacunas, tienes que llevarlo al pediatra a ver si está todo bien, tienes que llevarlo al dentista. Entonces, debido a mis hijas, siempre tuve acceso al sistema de salud (Mujer, Bolivia, 35).

Los datos sobre hijos nacidos vivos de madres migrantes muestran que las mujeres bolivianas son las que tienen el mayor número de hijos en el período 2012-2014 (más del 50%), seguidas por las mujeres paraguayas y peruanas —entre las migrantes regionales— aunque en volúmenes mucho menos significativos, como puede observarse en el Gráfico 5.

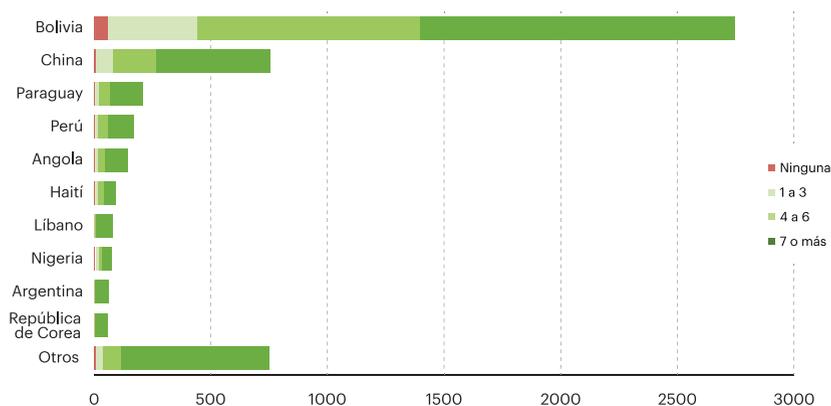
Gráfico 5: Hijos nacidos vivos de madres migrantes, según país de nacimiento de la madre. Municipio de San Pablo (2012-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en CEInfo/SMS, 2015.

No obstante, se observan niveles muy desiguales de acceso a controles prenatales entre las mujeres bolivianas embarazadas. Las madres de esta nacionalidad se cuentan entre los grupos que realizaron el menor número de consultas prenatales en 2014 (16% de ellas hicieron entre cero y tres consultas), frente a otros colectivos que exhiben un acceso mucho más extendido a estos exámenes médicos, según muestra el Gráfico 6.

Gráfico 6: Número de consultas prenatales, según país de nacimiento de la madre migrante. Municipio de San Pablo (2014)



Fuente: Elaboración propia con base en CEInfo/SMS, diciembre de 2015

Se trata de un tema que preocupa a los agentes de la salud pública y a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con estos colectivos. Las causas que subyacen a este acceso insuficiente a los exámenes prenatales son múltiples: falta de información, dificultades derivadas del idioma, barreras culturales, y prácticas discriminatorias en el ámbito de la salud pública⁵¹.

⁵¹ Véase: Avellaneda Yajahuanca, Rosario del Socorro, *A experiência de gravidez, parto e pós-parto das imigrantes bolivianas e seus desencontros na cidade de São Paulo, Brasil*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctora en Ciências, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, pp.192, disponible en: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6136/tde-13112015-105147/en.php>

Cuando tú estás embarazada, tu obligación es ir al puesto de salud. No me negaron ningún tipo de examen. Me han atendido, me han hecho todo mi prenatal, todo normal. Porque yo quise hacerlo, siendo que en muchos casos, las mamás, siendo la mayoría de Bolivia, no se acogen a eso. El médico tiene que verte, pero ellas no van, o porque no pueden dejar el trabajo o por falta de información (Mujer, Bolivia, 36).

Esta situación podría exceder a las mujeres bolivianas, siendo más bien un rasgo de las representaciones y prácticas sobre la salud que predominan en algunos sectores de esta comunidad, la principal usuaria —entre los migrantes— de los servicios de salud pública en la ciudad de San Pablo. Los propios migrantes bolivianos entrevistados reconocen que no suelen acceder a la salud preventiva sino que, por el contrario, recurren a la salud únicamente en casos de emergencia. Si bien esto responde a los factores ya citados, también se relaciona, de forma más amplia, con el lugar que ocupa el trabajo en el proyecto migratorio, el cual condiciona el acceso a otros derechos, en este caso, a la salud.

En la primera instancia es la automedicación, “voy a tomar eso y ya va pasar”. Es lo mismo que sucede con el resto de los bolivianos. [...] Si lo que tengo persiste, en quince días voy a ir al médico, o a los seis meses a lo máximo. Los oculistas, los médicos generales, siempre comentan que los bolivianos llegan cuando ya no hay solución, cuando el problema ya está muy grande (Hombre, Bolivia, 43).

Las barreras idiomáticas también aparecen como un aspecto clave que condiciona el acceso a la salud de los migrantes regionales y de otras nacionalidades, especialmente de aquellos recientemente arribados a Brasil. El amplio rango de actores consultados coincide en este diagnóstico.

Yo no hablo muy bien el idioma, no sé cómo explicarme. Hay cosas que digo que da para entender, pero yo no sé cómo explicar lo que realmente necesito. Por ejemplo, cuando a veces digo de mi cabeza, no entienden, cuando digo de mi columna, no entienden (Mujer, Perú, 37).

Por último, si bien no son predominantes, las entrevistas contienen un conjunto de relatos sobre discursos y prácticas discriminatorias hacia los migrantes regionales en el ámbito de la salud pública.

Cuando fui a Ermelino Matarazzo, donde hay muchos bolivianos, yo pensaba: ¿será que están cansados de ver tantos bolivianos?. Porque yo escuchaba decir a las personas que trabajan ahí: “esos bolivianos tienen hijos como conejos”. Yo me sentía muy molesta. Que personas profesionales hablen de esa forma, en lugar de apoyarte y orientarte, de decirte que necesitas cuidarte, de intentar preocuparse por ti... (Mujer, Bolivia, 35).

En las formaciones que hicimos con funcionarios de la salud, las personas decían que negaban la atención, sin problemas. Decían que nuestro sistema de salud no debería atender inmigrantes, que era sólo para brasileños, que las personas no estaban regularizadas y que no entendían el idioma... (CPMig).

Esta situación también ha sido puesta en evidencia en las entrevistas realizadas a funcionarios públicos y a miembros de organizaciones de la sociedad civil.

Derecho a la educación

La educación es un derecho garantizado constitucionalmente a todas las personas que residen en Brasil, más allá de su nacionalidad y de su situación migratoria. Se trata de un instrumento que permite a los niños y niñas, y a los adultos que se encuentran social y económicamente marginados, salir de la pobreza y participar plenamente en la vida de la comunidad. Estos aspectos adquieren significados específicos en el caso de los migrantes.

En el marco de este estudio se ha privilegiado el abordaje de las formas de acceso de los migrantes regionales a los distintos niveles de la educación pública. Asimismo, si bien se analiza un amplio rango de situaciones relacionadas con el derecho a la educación, se enfatizan los desafíos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes migrantes e hijos de migrantes para acceder a este derecho fundamental.

La red municipal de educación pública de San Pablo⁵² registra 3.827 migrantes internacionales, que se distribuyen en los distintos niveles según se detalla en la Tabla 4. Es importante señalar que, en total, los migrantes internacionales no llegan a representar el 0,5% de los alumnos matriculados en la red municipal de educación pública.

Tabla 4: Migrantes en la red municipal de educación pública, según niveles. Municipio de San Pablo (2015)

Nivel	Cantidad	%
Educación Inicial	1446	37,8%
Educación Primaria	2222	58,1%
Educación Secundaria	10	0,3%
Educación Técnica	3	0,1%
Educación Especial	9	0,2%
Educación de Jóvenes y Adultos	137	3,6%
Total	3827	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría Municipal de Educación, julio de 2015

Educación inicial

El acceso a la educación inicial por parte de los niños y las niñas migrantes e hijos de migrantes más pequeños constituye un elemento fundamental, no sólo por el propio derecho de estos niños a educarse desde una edad temprana, sino también porque facilita el acceso al trabajo por parte de los adultos responsables. Esto último resulta especialmente importante para las mujeres migrantes: el hecho de acceder a servicios de cuidados de los niños y niñas pequeños que posibilitan su acceso al trabajo, generalmente repercute en mayores niveles de auto-

⁵² La red municipal de educación pública está más concentrada en los niveles inicial y primario, mientras que las redes estadual y federal se concentran más en los niveles secundario, técnico y universitario. La red privada de educación atiende aproximadamente un 20% de los estudiantes de los niveles primario y secundario, y un 70% de los estudiantes en nivel universitario.

nomía. Si bien el acceso a la educación siempre se relaciona con el disfrute de otros derechos, en el caso de los migrantes estas articulaciones resultan aún más relevantes. *“Eso me gusta mucho de Brasil, porque con las guarderías podemos trabajar. Por eso digo que Brasil nos da muchas oportunidades”*, explica una migrante peruana (31).

Sin embargo, algunos aspectos del servicio de guarderías públicas han sido identificados como problemáticos, por ejemplo, las largas esperas para acceder a las vacantes, o su distribución en los barrios en la ciudad. Se trata de aspectos del funcionamiento del sistema en general, y no de situaciones que afecten singularmente a los migrantes.

Me llama la atención, en el barrio que yo vivo... está bien, es un barrio clase media, pero tiene pocas guarderías. Todas, por alguna razón, quedan en los barrios más caros. No están en los barrios de clase media, están en los barrios caros. Eso me parece raro (Mujer, Chile, 38).

Con las guarderías es aún peor... La espera por las guarderías es problemática para los brasileños. Va de ocho meses a un año. Todas esas madres angoleñas que están llegando van a tener que esperar un año para poner a los niños pequeños en las guarderías y poder buscar un trabajo (Misión Paz).

Educación primaria

Las entrevistas realizadas señalan que el mayor acceso a la regularización migratoria también ha tenido impactos positivos en lo que refiere al acceso de los niños y las niñas migrantes a las escuelas públicas.

“No puedes venir más a la escuela, porque necesitamos el documento. Tu padre todavía no entregó el documento y ahora no tenemos cómo garantizar la matrícula. No van a asistir más a clases”. Fuimos a casa ese día con una notita. Mis padres la leyeron y fueron con nosotros de nuevo a la escuela, y ahí la directora dijo: “no podemos hacer nada, necesitamos el documento”. Habíamos estado en condición irregular durante cuatro años. Ella dijo: “no podemos hacer nada, de verdad necesita el documento. Y va

a necesitar el registro. ¿Cómo voy a decir que está estudiando si su matrícula no existe, si su ficha no está completa?" Y ahí simplemente dejamos de estudiar. Después supe que eso mismo sucedió también en otras escuelas (Mujer, Bolivia, 36).

La cuestión del idioma aparece nuevamente entre las dificultades que enfrentan los migrantes en su tránsito por las instituciones y espacios de socialización: en este caso, los niños y las niñas en los establecimientos educativos. Conscientes de esta situación, las familias migrantes con miembros en edad escolar despliegan diferentes estrategias para que éstos superen esa barrera y logren acceder a la educación.

Ella no sufría el prejuicio porque mi madre, en el primer grado, dijo: "no puedes hablar más en español. No quiero que hables español ni siquiera en la casa. Si te hablo en español, me respondes en portugués". Yo no lograba desenvolverme bien en la escuela. En el primer grado, mi madre le pagó a una brasileña para que me enseñara a leer y a escribir. Yo tenía mucha dificultad porque escribía todo en español, con la ayuda de los costureros y de mi madre. Había un costurero que sabía más o menos, pero se equivocaba. Entonces me estaba quedando atrás (Mujer, Bolivia, 23).

Las entrevistas realizadas también ponen en evidencia los discursos y prácticas discriminatorias de funcionarios docentes y no docentes en las escuelas donde asisten migrantes e hijos de migrantes. Estos discursos y prácticas no sólo se dirigen a los estudiantes, sino también a sus familias. Esto podría señalar una falta de herramientas para gestionar la diversidad cultural en los establecimientos educativos.

La vicedirectora dijo: "decidimos hacer las reuniones de los padres bolivianos separadas porque estaba habiendo mucha confusión en el aula. Ustedes, a veces, tienen otros tiempos para entender las cosas. Entonces nos pareció mejor así" (Mujer, Bolivia, 36).

La profesora dijo: "¿por qué ustedes no son como él? Se pasan vagabundeando". Fue por eso que mi hermano terminó desperdiciando ese prejuicio, esa rivalidad. Y fue por eso que mi hermano comenzó a faltar a la escuela (Mujer, Bolivia, 23).

Sin embargo, también se encuentran relatos de buenas prácticas en los centros educativos, que señalan que, si bien persisten algunos conflictos, éstos conviven con discursos que parecen señalar una mayor sensibilización por parte de los docentes de las escuelas donde asisten niños y niñas migrantes.

Una profesora muy buena... Nos llamó después de una semana y dijo: “quiero conversar con ustedes”. Nosotros nos quedamos muy preocupados. Cuando fuimos, nos dijo: “ya sé que ustedes son bolivianos. Queremos conocer un poco su cultura. ¿Pueden hacer alguna cosa para mostrar su cultura, su música, los colores de su bandera, su himno?” (Mujer, Bolivia, 35).

Los distintos actores consultados coinciden en que los niños y las niñas bolivianos son el grupo que experimenta los mayores desafíos en el ámbito escolar. De acuerdo a los datos presentados, se trata de la nacionalidad más presente en las escuelas públicas del municipio. Los hallazgos cualitativos de la investigación también apuntan a la visibilidad étnica de este grupo: “cerca del 60% de nuestros alumnos extranjeros son bolivianos o hijos de bolivianos y existe mucho prejuicio en relación a Bolivia”, explica una funcionaria del Núcleo de Educación Étnico Racial de la Secretaría Municipal de Educación.

Educación secundaria

Un número significativo de entrevistas incluyen relatos sobre formas de *bullying* sufridas por adolescentes migrantes o hijos de migrantes en el ámbito de la educación secundaria en la ciudad de San Pablo. Este fenómeno también es indicado con preocupación por organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes y que han comenzado a desarrollar acciones al respecto.

Los discursos y prácticas que configuran el *bullying* adquieren especificidades según se trate de adolescentes varones o mujeres; en el caso de los varones, estas prácticas muchas veces conducen a episodios de violencia: “no es tanto para las chicas, sino para los chicos. Los chicos son los que más sufren. Intentan tomar represalias, intentan pelear”, explica una migrante boliviana (23).

Otra cuestión problemática es la deserción escolar de adolescentes migrantes e hijos de migrantes bolivianos. La falta de sentimiento de pertenencia y las experiencias de discriminación que sufren en el ámbito escolar, sumadas a las posibilidades de inserción laboral que ofrece la comunidad boliviana, parecen explicar esta tendencia. Se trata de un tema que también está siendo abordado por organizaciones de la sociedad civil.

Para mí todo se relaciona con la falta de sentimiento de pertenencia a la escuela. Porque claro... ¿Para qué voy? Mis padres consiguen dinero sin tener educación secundaria, yo soy maltratado, el profesor no me escucha, entonces ¿para qué voy a ir? (Mujer, Bolivia, 36).

Educación técnica

Un conjunto de migrantes, especialmente aquellos que arriban al país en situaciones de mayor vulnerabilidad socioeconómica, manifiestan la voluntad de acceder a formación técnica, así como las dificultades derivadas de la necesidad de compatibilizar esa actividad con el desarrollo de sus tareas laborales.

Cuando trabajas como yo, no tienes tiempo para nada. Yo trabajaba mucho al principio. Aguanté porque vine para trabajar, vine con el objetivo de trabajar y ganar mi dinero. Por eso aguanté (Mujer, Paraguay, 44).

También se encuentran relatos de migrantes que acceden a este tipo de capacitación y logran recorrer trayectorias de movilidad social ascendente. Las entrevistas recogen varias historias de migrantes bolivianos que, si bien inicialmente se insertaron en las posiciones más bajas del sector textil, luego de formarse lograron acceder a posiciones más jerarquizadas dentro de este ámbito productivo. Esta evidencia confirma la relevancia de las iniciativas de capacitación técnica para la inserción laboral de los migrantes.

Después de que hice el curso, entendí. Ahora hago modelado, no solamente costura. Logro hacer un blazer. Por ese lado fue

compensadora esa fase, fue satisfactoria. Yo no sabía ni coser un blazer (Hombre, Paraguay, 34).

Educación universitaria

Las entrevistas contemplaron a un conjunto de migrantes regionales que realizan o realizaron —en el pasado reciente o varios años e incluso décadas atrás— estudios universitarios y de posgrado en la ciudad de San Pablo. Se trata de un grupo muy heterogéneo de entrevistados: personas de ambos sexos, de rangos etarios disímiles y de varias nacionalidades. Sin embargo, más allá de esta heterogeneidad se observan ciertos perfiles, aunque dado el carácter cualitativo de esta investigación, no es posible realizar generalizaciones al respecto.

Los migrantes regionales que actualmente eligen a Brasil y a la ciudad de San Pablo para realizar estudios universitarios lo hacen debido a un conjunto de motivos: el prestigio de las universidades, la calidad y gratuidad de la educación se cuentan entre los principales. La cuestión de la gratuidad es especialmente valorada por los migrantes provenientes de países donde la educación universitaria tiene costos elevados.

Muchos colombianos vienen a terminar sus estudios de la universidad aquí, muchos vienen a hacer una maestría, una especialización aquí, que sale mucho más económico que en Colombia y obviamente va a dar otro nivel al currículum, estudiar afuera del país. La Universidad de San Pablo creo que es uno de los focos donde se encuentran más colombianos (Hombre, Colombia, 43).

Entre las principales dificultades identificadas en este ámbito se encuentra la situación del reconocimiento y la revalidación de los títulos y otros documentos importantes. Los migrantes entrevistados relatan las dificultades burocráticas y económicas que enfrentan para realizar estos trámites.

El costo es alto. Por cada traducción, por hoja, te cobran 100 reales, y para poder presentar la homologación, tienes que presentar un libro en donde está el programa académico que has estudiado. Tienes que traducir todo ese libro. Entonces, por las experiencias

que me han dicho, que he averiguado de cómo hacer... El costo es de un mínimo de diez mil reales (Mujer, Bolivia, 36).

Derecho a la vivienda

La vivienda también constituye un derecho humano reconocido en la Constitución y en otras normativas brasileñas⁵³. Se trata de un derecho más controvertido que otros, como la salud y la educación, cuya universalidad es raramente cuestionada, incluso en el caso de los migrantes.

Gran parte de los actores entrevistados coincide en que el acceso a la vivienda representa uno de los principales desafíos que enfrentan ciertos sectores de migrantes regionales en la ciudad de San Pablo, especialmente los recién llegados a la ciudad y los que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad.

Si bien se encuentran numerosos testimonios que dan cuenta de formas de acceso a la vivienda adecuada por parte de migrantes regionales, ya sea mediante la compra o el alquiler de viviendas, este apartado se centra en describir las dificultades para el acceso a este derecho. No obstante, es preciso aclarar que el acceso a la vivienda también representa un reto para amplios sectores de la población local.

De los migrantes internacionales atendidos por los servicios de asistencia social del Centro de Referencia y Atención para Inmigrantes (CRAI), una parte significativa se encuentra en situaciones habitacionales precarias, según se detalla en la Tabla 5.

Tabla 5: Migrantes atendidos por el CRAI, según situación habitacional (2016)

Situación Habitacional	Número	%
Alquiler	533	42,3%
Centro de Acogida	314	24,9%

⁵³ Principalmente la Ley No. 10.257/2001 conocida como el “Estatuto da Cidade”, Brasil, Ley No. 10.257, “Estatuto da Cidade”, D.O.U. del 10 de julio de 200; y la Ley Nro. 11.124/2005 que crea el Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) y el Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Brasil, Ley No. 11.124, D.O.U. del 16 de junio de 2005.

Situación Habitacional	Número	%
Sin vivienda	164	13,0%
Casa de amigo o familiar	74	5,9%
En situación de calle	58	4,6%
Ocupación	44	3,5%
Otra	27	2,1%
Vivienda propia	15	1,2%
Hotel	9	0,7%
Iglesia	8	0,6%
Local de trabajo	8	0,6%
Vivienda cedida por el empleador	6	0,5%
Total	1260	

Fuente: Elaboración propia con base en CRAI, 2016

Para los migrantes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, uno de los principales obstáculos para acceder a la vivienda, incluso a las formas más precarias, es su precio, en el marco del elevado costo de vida que se registra en la ciudad de San Pablo: una de las más caras de Brasil y de América Latina. *“La vivienda es un problema... Realmente, es una novela. Es la mitad del salario. Y uno tiene que comer”*, sostiene un migrante paraguayo (23).

En los párrafos siguientes se utiliza la categoría de la informalidad para referir a una serie de estrategias habitacionales que se desarrollan por fuera de las lógicas del mercado inmobiliario formal. No obstante, se busca analizar los vínculos entre estas dinámicas y las del mercado inmobiliario formal, a los efectos de comprender los factores que subyacen a las formas de precariedad habitacional que afectan a amplios sectores de migrantes regionales.

Mercado inmobiliario informal

Amplios sectores de migrantes regionales residen en viviendas o habitaciones alquiladas, con niveles variados de adecuación. Una parte significativa de estas operaciones inmobiliarias se realizan de manera

informal, ya que el mercado inmobiliario impone un conjunto de requisitos de difícil cumplimiento para los migrantes.

Para importantes sectores de estos colectivos, la informalidad habitacional se articula con la informalidad laboral: al no contar con empleos formales, no poseen documentación probatoria de sus ingresos que les permita acceder a seguros y otros requisitos exigidos. Las entrevistas iluminan sobre los modos en que la informalidad habitacional se ve potenciada en los casos de irregularidad migratoria.

Llamábamos a la inmobiliaria y decíamos: “¿a cuánto está el alquiler? ¿Cómo tenemos que hacer?” Tuvimos muchas barreras, nos pidieron mucha documentación. Siempre piden seguro de garantía, o fiador, y nosotros decíamos: “¿dónde vamos a conseguir un fiador?” Durante mucho tiempo intentamos alquilar una casa, teníamos las condiciones para hacerlo (Mujer, Bolivia, 35).

Las familias migrantes y las mujeres migrantes con hijos enfrentan desafíos adicionales para alquilar viviendas o habitaciones, ya que muchos agentes inmobiliarios y propietarios de inmuebles no aceptan inquilinos con estas características.

Para la mujer es muy difícil, principalmente si tiene hijos. Para una mujer con hijos es muy difícil conseguir casa, porque la mayoría no quiere personas con hijos (Hombre, Paraguay, 34).

Un fenómeno del hábitat popular que ha cobrado visibilidad recientemente en la ciudad de San Pablo es la ocupación de edificios, generalmente en la zona central. Funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil sostienen que sectores significativos de migrantes recurren cada vez más a esta estrategia de acceso a la vivienda ante la imposibilidad de afrontar el costo de residir en el centro de la ciudad en condiciones más adecuadas. Los relatos de los migrantes que residen en edificios ocupados permiten dimensionar el nivel de precariedad de esta opción habitacional, que generalmente se articula con otras, como la situación de calle, configurando trayectorias residenciales muy problemáticas desde el punto de vista del acceso a derechos.

No tenía casi dinero, y fui a vivir a una ocupación. Nunca había vivido en una ocupación de esas, donde se comparte baño con más o menos 30, 40 personas. [...] Nos tocó dormir 14 días en la calle (Hombre, Colombia, 37).

Las ocupaciones de edificios muchas veces se desarrollan en el marco de procesos organizativos. Según arroja el relevamiento bibliográfico realizado, ambas cuestiones —la ocupación de edificios por parte de sectores de migrantes, y las estrategias políticas que sustentan estas ocupaciones— constituyen fenómenos relativamente novedosos y escasamente analizados en la ciudad de San Pablo.

Es una ocupación artística [...] Ocupar es resistir y no es cuestión de violencia sino de estar en el espacio, que tuvo que limpiarse, que no tenía baño. Hubo gente que luchó para tener baño, para tener agua, cañería, agua caliente, el espacio limpio, con cocina, con una baranda. Hubo gente que fue llegando, como yo, colaborando (Mujer, Argentina, 24).

También se registran experiencias de acceso a la vivienda a través de la ocupación de terrenos y la posterior construcción de viviendas, generalmente precarias y carentes de servicios, en *favelas*. En estas estrategias no sólo participan migrantes regionales, sino también otros colectivos que enfrentan dificultades para acceder a la vivienda. Estas ocupaciones de terrenos también suelen articularse con formas de organización política. La participación de los migrantes en estas experiencias tampoco ha sido analizada.

Hay unos lugares en los que hay terrenos en los que puedes construir una casa. Es así, puedes invadir un lugar y quedarte ahí, y agarrarte ese terreno. Aquellos del movimiento sin tierra [...] Como hay muchas personas que no pueden entrar al programa de Minha casa Minha vida, ellos te ayudan. [...] Cada persona comenzó a construir con sus "ticholos", ahora todo ya tenemos baño, alcantarillado, uno que nosotros hemos providenciado. La energía eléctrica también, hemos sido nosotros que la hemos providenciado. Entonces, es una construcción que es así, cooperativa, es una asociación que está realmente trabajando. Han ingresado 800 familias, de las cuales el 10% somos extranjeros (Mujer, Bolivia, 36).

En las entrevistas a migrantes regionales se encuentran escasas referencias a experiencias de situación de calle. Sin embargo, los funcionarios públicos entrevistados, principalmente aquellos vinculados a la gestión de los refugios de emergencia, sí refieren a situaciones de este tipo.

Para algunos sectores, no sólo de migrantes, la imposibilidad de hacer frente a los costos que implica vivir en la zona central de la ciudad de San Pablo, también ha repercutido en un proceso de expulsión hacia las periferias.

Muchas personas que vienen con menos recursos tienen que irse a las periferias, porque no hay cómo pagar un lugar en el centro. Es muy caro (Mujer, Colombia, 37).

La inestabilidad de las trayectorias residenciales de algunos sectores de migrantes regionales no sólo afecta el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada, sino también el disfrute de otros derechos fundamentales. Esta situación adquiere connotaciones específicas en el caso de ciertos grupos, como los niños y las niñas, quienes incluso pueden ver afectado su derecho a la educación frente a la carencia de documentos que acrediten su lugar de residencia⁵⁴.

Hasta ahora estábamos esperando resolver el tema de la vivienda, porque precisábamos tener un lugar fijo para vivir. Ahora que ya tenemos un lugar más o menos fijo, ya podemos matricularlo. Entre la espera y poder hacerlo, pasó como un año (Mujer, Perú, 31).

Redes sociales y acceso a la vivienda

En la mayoría de las estrategias habitacionales descritas se observa el recurso a la cohabitación, es decir, a compartir la vivienda (y los gastos derivados de la misma) con familiares, amigos y/o connacionales. Esto permite dimensionar la importancia del papel que juegan las redes sociales en las estrategias de acceso a la vivienda que implementan los

⁵⁴ Según relatan algunos migrantes entrevistados, los establecimientos educativos públicos a veces exigen estos documentos. Como ya fue establecido, la carencia de esta documentación no puede justificar la denegación del acceso a la educación de ningún niño o niña.

migrantes, especialmente aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica.

Mi hermana ya vive aquí hace más o menos doce años [...] Ella tenía espacio en la casa y me dijo: “ven a vivir con nosotros, me ayudas a pagar el alquiler, va a ser muy poco dinero, unos 350 reales, te voy a dar una habitación grande” (Mujer, Bolivia, 35).

En el caso de los migrantes que se insertan laboralmente en el sector de la confección, esta estrategia frecuentemente se articula con el modelo del taller textil, en el que varias familias comparten no sólo el espacio de trabajo sino también de vivienda. Generalmente estas personas se encuentran relacionadas entre sí por redes familiares o de paisanaje. Esta situación trae aparejadas diversas consecuencias para el disfrute de los derechos de las personas que trabajan y viven en estas condiciones.

Mi madre también trajo a algunos familiares de Bolivia para intentar ayudarlos, para mejorar la estabilidad económica de la familia, pero no salió bien. El alquiler era muy caro y eran muchas personas para alimentar, entonces no compensaba (Mujer, Bolivia, 23).

También se observan casos en que las redes sociales exceden a los vínculos familiares y de paisanaje, involucrando a migrantes de distintas nacionalidades. Estos relatos ilustran la diversidad de los modos en que las redes sociales moldean las estrategias de acceso a la vivienda que desarrollan los migrantes.

Cuando yo llegué, trabajé en el taller de un boliviano y de ahí salí y fui a vivir con un peruano y de ahí salí, trabajé un poquito con un brasileño y después con un paraguayo, y después fui con una coreana ahí en la ropería... hasta ahora estoy ahí (Hombre, Paraguay, 32).

El papel fundamental que cumplen las redes sociales en el acceso a la vivienda de los migrantes también se manifiesta en la configuración de zonas de la ciudad en las que se observan fuertes concentraciones de ciertas colectividades.

Llegamos a la ciudad de San Pablo, a la región de Bom Retiro. En esa época era sólo ahí, en Pari y Bom Retiro, que estaba la comu-

idad. Ya teníamos las máquinas esperando, ya teníamos que trabajar en el taller (Mujer, Bolivia, 36).

Perspectivas transversales

En las siguientes secciones se analiza el acceso a derechos sociales de los migrantes regionales desde una serie de perspectivas transversales al enfoque de los derechos humanos; éstas son: discriminación, participación social y género.

Discriminación

Las entrevistas realizadas permitieron identificar las discriminaciones múltiples que sufren las personas migrantes regionales, las cuales resultan relevantes en cuanto al acceso de estos grupos a sus derechos sociales.

En primer lugar, se encontraron relatos de episodios de discriminación basados en una supuesta competencia en el mercado de trabajo, anclados en la idea de que los migrantes le “roban” el trabajo a los brasileños. El contexto de recesión económica que atraviesa Brasil potencia estas miradas, que interpelan a migrantes regionales y extrarregionales de diversos perfiles socioeducativos y ocupacionales.

En el salón unos brasileños me decían que yo venía a quitarles el dinero y el trabajo a los brasileños. Yo les dije que yo hacía el trabajo que ellos no querían hacer, porque yo cuidaba a una señora e iba a hacer la limpieza a la casa de dos o tres señoras. Yo les decía: “ustedes no quieren limpiar, entonces, yo lo hago” (Mujer, Perú, 57).

Cuando yo llegué, éramos mejor recibidos. Ahora no. Ahora hay xenofobia. Yo siento xenofobia. [...] Cuando cayó la economía, ahí empezaron los... “vienen a robar empleos”. Yo di clases en una universidad, y una profesora me dijo: “tú me caes muy bien, pero tú le estás robando un empleo a un brasileño” (Hombre, Perú, 45).

También se señala la vigencia de estereotipos negativos frecuentemente atribuidos a ciertas colectividades —las más estigmatizadas—

así como la aparición de otros nuevos, que responden a la reciente diversificación (y creciente visibilización) de las migraciones regionales en la ciudad de San Pablo.

Yo decía que era peruano, pero mis amigos cuando decían que eran peruanos, eran atacados, porque pensaban que eran ladrones. Había muchos ladrones peruanos en el aeropuerto (Hombre, Perú, 52).

Los argentinos, uruguayos y chilenos entrevistados en general manifiestan no sentirse discriminados por su origen nacional, a diferencia de lo que sucede con otros colectivos regionales (como los bolivianos y los paraguayos) y extrarregionales (como los haitianos y los africanos) que sí experimentan formas de discriminación basadas en éste y otros factores.

He escuchado casos de haitianos, que son muy discriminados acá. Las propias personas me dicen en la calle: “No, esos haitianos no. Nos gustan los argentinos, pero no nos gustan esos haitianos” (Hombre, Argentina, 31).

Yo creo que los haitianos han sufrido un poco más, no sé... por estar en el foco de los medios de comunicación. Los latinos, yo creo que están un poco más fuertes (Hombre, Chile, 31).

Estos testimonios revelan otro motivo de discriminación señalado por los migrantes regionales: la discriminación basada en razones raciales y étnicas. Entre los migrantes de ascendencia andina (principalmente bolivianos y peruanos) se encuentran numerosos relatos de episodios de discriminación basada en motivos étnicos, así como de un extendido uso peyorativo de términos como “indígena” e “indio”.

Me llaman india aquí. [...] Ellos [los bolivianos] son más discriminados que nosotros [...] Mis trazos son muy marcados, me confunden muchas veces con boliviana... Nunca dicen peruana: dicen boliviana (Mujer, Perú, 38).

Los trazos, son los trazos... Hace más de veinte años atrás, cuando caminaba por las calles aquí en Brasil, me llamaban “gringo” [...]

Ahora no, ahora me dicen “Bolivia”. Para ellos, todos son... Tienen rasgos indígenas, y ya (Hombre, Perú, 43).

En algunas entrevistas se vincula este fenómeno con la acción amplificadora y distorsiva de los medios de comunicación, lo cual demanda análisis más profundos.

Yo relaciono toda esa imagen negativa de nuestra presencia con los medios de comunicación. Los medios logran, a partir de las noticias que pasan, colocarnos como responsables del trabajo esclavo. Es como si nuestra comunidad boliviana hubiera inventado el modelo de explotación allá en Bolivia y lo hubiera traído para acá (Mujer, Bolivia, 36).

Los discursos más politizados sostienen que la intensificación de prácticas discriminatorias basadas en motivos raciales y étnicos también se vincula con la persistencia de jerarquías raciales en la sociedad brasileña, que valora a la migración blanca y europea, al tiempo que desvaloriza a los pueblos indígenas suramericanos.

Todavía somos un continente que busca al blanco [...] A la gente le gusta decir que tiene una abuela española, pero difícilmente dicen que también tienen una abuela indígena. Eso no sucede (Mujer, Ecuador, 46).

La Policía Federal se cuenta entre las instituciones públicas más mencionadas en relación a la vigencia de prácticas discriminatorias de este tipo.

Depende mucho del tipo de migrante que seas. Todavía hay mucho racismo en estos días. Para mí era muy claro en la Policía Federal. Pasé mucho tiempo ahí y vi gente de muchos lugares. Principalmente africanos, bolivianos y haitianos, que eran muy maltratados. Y eso te revuelve mucho, porque yo estaba en la misma posición que ellos, pero el trato era diferente (Mujer, Venezuela, 31).

Los migrantes de niveles socioeconómicos altos y medios relatan menos experiencias de discriminación que aquellos que se encuentran en los niveles más bajos. Esto revela que si bien el origen nacional y los rasgos físicos constituyen motivos de discriminación, sue-

len articularse con otros enclaves, como la clase social, dando lugar a complejos sistemas de estratificación y jerarquización de los grupos de migrantes regionales.

Lo que hoy es diferencial para disminuir esa exclusión son mis estudios. Increíblemente. Cuando converso con las personas, cambian de perspectiva. Pero cuando recién vine, me llegaron a decir: “di inmediatamente que eres ecuatoriana a cualquier persona que conozcas, porque si no te van a confundir con boliviana y nosotros no queremos a los bolivianos aquí” (Mujer, Ecuador, 46).

Yo conozco mucha gente que viene que trabajaba en una empresa en su país, y simplemente lo trasladaron a Brasil. Esa gente tiene un nivel de vida perfecto, tienen acceso, les va muy bien, los brasileños los aceptan, tienen amigos brasileños, porque ellos tienen un perfil económico alto (Mujer, Colombia, 37).

Cuando alguien me ve en la calle no me preguntan si soy médico, o abogado o dentista: me preguntan si soy costurero. Existe una etiqueta para el boliviano en San Pablo (Hombre, Bolivia, 43).

Participación social

Los procesos de ampliación de derechos exigen mecanismos y espacios de participación: estos pueden ser múltiples y tener distintos niveles de formalidad e institucionalización, pero su existencia resulta elemental. En esta sección se analizan las distintas formas de participación social que desarrollan los migrantes regionales en la ciudad de San Pablo, y que tienen (o pueden tener) impactos significativos en términos de acceso a derechos sociales.

Derechos políticos y participación social de los migrantes

El marco normativo vigente en Brasil —la Constitución y la normativa

migratoria— no garantiza el derecho al voto a los migrantes regionales⁵⁵. Estos colectivos en general son conscientes de dicha realidad; no obstante, en sus discursos se encuentran perspectivas muy heterogéneas respecto a la importancia del voto para la expansión de sus derechos, no sólo civiles y políticos, sino también económicos, sociales y culturales. Los factores que subyacen a la pluralidad de miradas sobre este tema son varios: el nivel socioeducativo, sus experiencias organizativas y el tiempo de residencia en Brasil, se cuentan entre ellos.

Tengo claro que, como extranjero, no puedo participar de ese tipo de cosas políticas [...] Como ciudadano, hay un interés en lo que sucede en el país, pero no puedo tomar iniciativa a nivel político, no tengo ni voz ni voto a nivel político. [...] Yo creo que deberían dar ese derecho a los extranjeros, después de cierto tiempo que llevas en un país. Somos personas que pagamos impuestos, vivimos aquí (Hombre, Colombia, 43).

Si vos le preguntás a un paraguayo, te va a decir “si yo no voto en mi país, ¿por qué voy a votar acá?”. Hay que hablarle del valor que tiene el voto. Creo que tenemos que comenzar por ahí para poder exigirle al Estado, a los representantes de la sociedad civil en los órganos públicos, para el cambio, primero del Estatuto del Extranjero para una ley de migraciones y, segundo, el derecho al voto de los extranjeros acá (Hombre, Paraguay, 31).

55 En el capítulo IV de la Constitución, que abarca los derechos políticos, se afirma que em el párrafo 2º “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos” y en el párrafo 3º se establece que la nacionalidade brasileira es una pre-condición para la elegibilidad. Brasil, Constitución Federal de 1988. Las restricciones también están presentes en el “Estatuto del Estrangeiro”, en donde se establece que: “O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado: I - organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de idéias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem; II - exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a idéias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país; III - organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo”. Brasil, Ley No. 6.815, “Estatuto do Estrangeiro”, D.O.U. del 19 de agosto de 1980, Art. 107.

Porque no saben su verdadero poder. Cuando estén conscientes del verdadero poder del voto... Es que la mayoría que viene aquí, viene a trabajar. [...] Efectivamente necesitamos del voto. A partir de eso, conseguimos todo (Hombre, Perú, 45).

La imposibilidad de votar también es percibida por algunas personas entrevistadas como una expresión de las barreras que impone la sociedad brasileña a la participación de las personas extranjeras en la esfera pública. Esta percepción se extiende a los migrantes de distintas nacionalidades y perfiles socioeducativos.

No tengo derecho a tener opinión política. [...] Si soy una extranjera, no puedo opinar, sobre todo si tengo una opinión crítica [...] Los brasileños son críticos de su propio gobierno, pero no les gusta que un extranjero diga algo malo de Brasil, o del gobierno de Brasil, o de nada, porque “¿cómo va a venir un extranjero a hablar mal?” Es como un ataque (Mujer, Argentina, 46).

Siempre que hablo de política con un brasileño, él me dice “si no está contento, debe volver a su país”. Y eso es una cosa que duele escuchar, porque yo vivo en Brasil, yo pago impuestos, yo pago los mismos impuestos que cualquier brasileño, yo tengo los mismos deberes, las mismas obligaciones y los mismos derechos de todos los brasileños, menos votar. Entonces yo creo que lo más justo es que yo pueda opinar. Pero no, eso no puedo. En el tema político, yo creo que el brasileño es muy cerrado (Hombre, Chile, 31).

Esto no impide que importantes sectores de migrantes se involucren en iniciativas organizativas, a través de las cuales ejercen formas de participación social con impactos concretos en términos de acceso a derechos. En efecto, con la excepción de la cuestión de sus derechos políticos, los discursos de los migrantes revelan percepciones positivas respecto de la disponibilidad de canales para la participación social.

La ciudad históricamente ha contado con organizaciones de la sociedad civil dedicadas a las migraciones, inicialmente vinculadas casi en su mayoría a la iglesia católica. Sin embargo, en el período reciente se asiste a una multiplicación de las organizaciones y a una diversificación

de las temáticas abordadas, que evidencian el crecimiento cualitativo de la cuestión migratoria en la ciudad y en el país.

Años atrás eran poquísimos los que trabajaban con la migración. Quince años atrás eran Cáritas, Misión Paz... eran pocos. Después fueron surgiendo más. Creo que es una señal de gran riqueza, tanto en el campo de los refugiados como de los inmigrantes (Misión Paz).

También es nuevo este trabajo de la sociedad civil, porque siempre el tema inmigrantes estuvo en el cargo de la Iglesia. Ahora se está, de a poco, intentando sacar eso de la Iglesia y llevarlo a la sociedad civil (Mujer, Argentina, 65).

Los motivos que llevan a los migrantes a vincularse con el campo organizativo de las migraciones son múltiples: abarcan desde aspectos instrumentales —como la regularización migratoria y el acceso a la documentación— hasta cuestiones de orden simbólico, inscriptas en horizontes más amplios, como la plena integración.

Empecé a sentir un rechazo, y realmente fue ahí donde dije, “yo tengo que militar en la causa inmigrante, es el único lugar en donde yo me voy a sentir identificada”. Porque yo sentía que nadie me quería aquí. Yo me sentía rechazada (Mujer, Colombia, 37).

En muchos casos, la desvinculación de estas iniciativas se relaciona con las dificultades que experimentan los migrantes que cumplen extensas jornadas laborales para sostener la dedicación y el esfuerzo que demandan estas actividades.

Yo bailé desde los 21 años en el grupo Alma Guaraní. Fue excelente conocer otros lugares y me divertía mucho con el grupo. Después llegó un momento en que me cansé, no quería más ese compromiso. Ahí paré. Me gustó haber participado. Ellos todavía me llaman para ir, pero ya no quiero ese compromiso. A veces, los domingos, quiero estar tranquila, relajada, almorzar con la familia. Cuando estaba en el grupo tenía que bailar. Y yo trabajo toda la semana (Mujer, Paraguay, 44).

En el período reciente han surgido nuevas iniciativas en la sociedad civil, dedicadas al abordaje de agendas específicas dentro del campo migratorio, por ejemplo, las relaciones (y las desigualdades) de género que se producen en el contexto de la migración. La evolución de este campo organizativo permite dar cuenta del dinamismo de los fenómenos de la movilidad humana en la ciudad de San Pablo.

Las mujeres migrantes no eran un tema trabajado. Entonces nos empezamos a ocupar con cosas específicas de las mujeres. Lo que nosotros vamos haciendo tiene que ver con ayudar a esas mujeres. Ahora han aparecido las refugiadas. Todavía no trabajamos con refugiadas, no porque no queramos, sino más bien porque en general el grupo es más Chile, Perú, Argentina, Bolivia y brasileños. Es como que, culturalmente, es más cercano. Pero las africanas están empezando a organizarse y lo que nosotros hacemos es articular (Mujer, Chile, 38).

En 2016 se realizó el VII Foro Social Mundial de las Migraciones en la ciudad de San Pablo. Se trató de un evento de proyección internacional, que contó con la participación de migrantes y refugiados, además de actores estatales, organismos internacionales, académicos e investigadores de Brasil y de la región⁵⁶.

Las diversas experiencias de participación social de los migrantes, en el marco de un campo organizativo activo y dinámico —que en muchos casos trabaja de forma articulada con el poder público— sin dudas han contribuido a visibilizar la presencia de la migración regional en la ciudad de San Pablo, y a colocar las demandas y propuestas de las distintas colectividades en la agenda política. La CPMig ha elaborado un documento que mapea las distintas organizaciones de migrantes o ligadas a la temática migratoria que funcionan actualmente en la ciudad de San Pablo⁵⁷.

En 2003 te ibas al centro de inmigrantes y estaba la historia de los italianos, y no estaba la de los bolivianos. Ahora ya le dan un lugar a la historia de los bolivianos (Hombre, Perú, 52).

56 Véase más información en: VII Foro Social Mundial de las Migraciones, 7 al 10 de julio de 2016, San Pablo, disponible en: <http://fsmm2016.org/index.php/es-es/>

57 Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig), *Mapeamento dos grupos de imigrantes ou ligados á temática migratória no Município de São Paulo*, San Pablo, CPMig, 2015, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/gruposimigrantes.pdf

La cultura como campo para la participación de los migrantes

Parte considerable de la participación social de los migrantes regionales se da en el marco de agrupaciones dedicadas a difundir la cultura de sus países de origen. Entre estas iniciativas se destacan aquellas abocadas a las danzas, comidas y festividades religiosas típicas de los diferentes países. También se registran acciones en materia deportiva.

Los migrantes con mayor tiempo de residencia en la ciudad de San Pablo, y especialmente aquellos de nacionalidades con una menor tradición migratoria hacia Brasil, recuerdan que hace algunos años prácticamente no existía una oferta cultural dirigida a estos colectivos.

Hace 8, 7 años, cuando llegué a San Pablo, yo hacía unas fiestas colombianas en un bar cubano [...] Desde ese entonces empezamos a tener bastantes conversaciones sobre cómo mejorar la difusión de nuestra temática aquí en San Pablo, porque en esa época había muy poco, muy poca información y muy poca cultura específicamente para latinoamericanos (Mujer, Colombia, 37).

Algunos migrantes que participan en organizaciones dedicadas a la difusión de la cultura de sus países de origen, entraron en contacto con dicha expresión cultural una vez en Brasil. Esta participación frecuentemente se desarrolla en contextos familiares y comunitarios, con el propósito de preservar prácticas culturales. Se trata, en definitiva, de formas de participación social fuertemente moldeadas por la experiencia migratoria.

Yo aprendí a valorar la música paraguaya aquí, debido a la nostalgia. Mucha nostalgia... (Mujer, Paraguay, 44).

Fue porque mi madre me llevó, o sea, a mí y a mi hermana, para que pudiéramos tener contacto con la cultura chilena (Hombre, Chile, 31).

Entre los migrantes de mayores niveles socioeducativos y aquellos que han vivido experiencias organizativas se encuentran interpretaciones críticas sobre el papel que puede desempeñar la cultura en la deconstrucción de los estereotipos negativos respecto de estos colectivos.

Queríamos mostrar el lado intelectual. El peruano no es sólo comida, el boliviano no es sólo danzas. Hay más. La idea era usar la literatura para mostrar ese talento que terminamos descubriendo. Yo terminé descubriendo literatura boliviana, no conocía nada (Hombre, Perú, 39).

Lo mismo pasaba cuando los noticieros mostraban algo de Colombia, sólo narcotráfico, guerra, Pablo Escobar... Yo decía "Colombia es más que eso". Así comenzó mi interés de mostrar un poco de la cultura de Colombia (Hombre, Colombia, 43).

Las actividades culturales también contribuyen a reducir las distancias sociales y crear cohesión al interior de las colectividades migrantes en la ciudad de San Pablo, algunas de las cuales se caracterizan por una gran heterogeneidad.

El inmigrante colombiano de alto perfil, de una clase económica más alta, no llega a ese tipo de eventos, por la ubicación de la iglesia. Y son pocos los eventos. En diciembre siempre se reúnen colombianos para las fiestas navideñas. El año pasado yo organicé en la Vila Madalena y llegaron muchísimas personas. Un encuentro así bien "bacana" porque fue de los dos sectores, tantos los colombianos ricos, de nivel adquisitivo alto, como los que no tienen tanto dinero (Hombre, Colombia, 43).

Algunos de los proyectos culturales impulsados por migrantes regionales parten de la visión de que la cultura puede actuar como un vehículo para el empoderamiento de los migrantes.

No a través de una visión asistencialista, sino empoderándolos. Son personas con infinitas capacidades y conocimientos, y una visión diferente del mundo. Tenemos que aprender de ellos. Todas las personas tienen un mundo entero que enseñarle a otros. Nosotros los ayudamos a organizar workshops de distintas cosas, gastronomía, danza, contar historias, artesanías, lo que sea. Es una plataforma online para divulgar ese tipo de cosas y que las personas aquí en San Pablo compren esos workshops y que la renta vaya para el inmigrante. Entonces ellos obtienen una renta usando los talentos que tienen (Mujer, Venezuela, 31).

En los últimos años se registra un aumento en la oferta de actividades culturales masivas vinculadas a la temática migratoria y abiertas al público brasileño; principalmente festivales culturales en los que la gastronomía ocupa un lugar destacado.

Nos ayudó mucho esta moda de la gastronomía, porque mucha de la gente brasileña que va, va porque quiere comer algo diferente [...] Tenemos siempre mucha gente vendiendo comida, todos inmigrantes. Nosotros no ponemos a un brasileño que vende comida mexicana, ponemos un mexicano que vende comida mexicana (Mujer, Colombia, 37).

Género

El género, en tanto construcción cultural de la diferencia sexual, constituye otra dimensión que expresa las desigualdades sociales. El género es uno de los sistemas estructuradores de la vida de las personas, pasible de transformarse ante fenómenos sociales como la migración. En esta sección se analizan algunos aspectos del acceso de los migrantes regionales a los derechos sociales desde la perspectiva de género⁵⁸.

Una de las tendencias más marcadas de las migraciones regionales hacia la región metropolitana de San Pablo es su creciente feminización. Este fenómeno se expresa especialmente en el caso de la migración boliviana, estimándose que 46% de este flujo corresponde a mujeres⁵⁹.

58 Si bien se reconoce la importancia de comprender las dificultades específicas que enfrenta la población migrante LGBTI para acceder a sus derechos sociales, la investigación no produjo resultados relevantes sobre esa temática. Véase: Braga Nascimento, Daniel, "Migrantes em razão de orientação sexual ou identidade de gênero", trabajo presentado en: XI Seminario Nacional de Demandas Sociales y Políticas Públicas en la Sociedad Contemporánea, 19 al 20 de Noviembre, Santa Cruz do Sul, Brasil, 2015, disponible en: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14280>. Los desplazamientos forzados por motivos como la orientación sexual no han sido considerados por los estudios clásicos sobre migración y refugio. Brasil ha venido concediendo el estatus de refugiado a personas perseguidas debido a su orientación sexual desde 2002. Véase: Lopes Andrade, Vítor, "Refugiados e refugiadas por orientação sexual no Brasil: dimensões jurídicas e sociais", trabajo presentado en: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, São Paulo, Brasil, 12 de abril de 2016, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/22_VLA.pdf

59 Lemme Ribeiro, Clara, "A feminização como tendência da migração boliviana para a região metropolitana de São Paulo", trabajo presentado en: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, São Paulo, Brasil, 12 de abril de 2016, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/2_CL%20OK.pdf

La situación de las mujeres migrantes regionales en relación a los temas indagados en este trabajo —el acceso a derechos sociales— es sumamente heterogénea. Esto se debe a sus diferentes experiencias migratorias, culturales, socioeconómicas, socioeducativas y políticas, y a los modos en que éstas se expresan en las relaciones de género en las que participan.

En las distintas secciones de este informe se han analizado las formas de discriminación que sufren las personas migrantes, las cuales incluyen motivos nacionales, raciales, étnicos y socioeconómicos. Estas formas de discriminación se producen en distintos ámbitos y provienen de actores diversos. Estas discriminaciones frecuentemente se articulan entre sí, afectando las posibilidades de acceso a derechos sociales y servicios públicos por parte de ciertos grupos de migrantes.

El género aparece como otro motivo de discriminación que, combinado con los anteriores, afecta las condiciones de vida de las mujeres migrantes, y el acceso a sus derechos. Esta percepción es compartida por migrantes mujeres y varones de distintas nacionalidades y niveles socioeconómicos y socioeducativos.

Ser inmigrante y venir de un sistema patriarcal... Eres migrante y eres mujer. Es una doble explotación. Por ejemplo, el hecho de que cumples una doble función en muchos casos. Eres una persona que trabaja en el taller, pero también tienes que cocinar, tienes que cuidar a los niños (Hombre, Bolivia, 39).

En el discurso de algunas personas entrevistadas el género aparece como un motivo de discriminación de menor peso relativo en el caso de las personas migrantes: para estas personas, las cuestiones nacionales, y especialmente las raciales y étnicas en articulación con la clase social, parecerían ser más determinantes.

Si una es inmigrante, negra, africana y mujer, estás jodida. Yo lo digo porque estuve recientemente en un evento organizado por un grupo, y había varias mujeres africanas relatando... (Mujer, Argentina, 66).

Si bien las desigualdades de género recorren a todo el espectro social, algunos espacios de socialización de las comunidades de migrantes parecen más propensos a promover la reproducción de esquemas tradicionales de división sexual del trabajo; en éstos, las mujeres son las

principales responsables de las tareas en el ámbito privado, mientras que los hombres lo son en el ámbito público. Estos esquemas de división sexual del trabajo afectan la autonomía de las mujeres, por ejemplo, limitando sus posibilidades de aprender el idioma portugués, fundamental para el acceso a los servicios públicos. El modelo del taller textil es un ejemplo concreto de esto, pero no es el único.

Mi madre asumió la cocina del taller, que es el lugar de la mayoría de las mujeres. Cómo va a ser la organización, desde las compras en el mercado... Mi padre comenzó la búsqueda de trabajadoras, funcionarios, y ya comenzó la producción [...] Yo percibo que eso se reproduce hasta el día de hoy (Mujer, Bolivia, 36).

Las entrevistas incluyen relatos de violencia física y sexual hacia las mujeres migrantes. No se trata de la única forma de violencia que sufren estas mujeres, aunque sí se cuenta entre las expresiones más graves de las desigualdades de género que se producen en el contexto de la migración. Nuevamente, el modelo del taller textil, en tanto espacio que conjuga diversas formas de vulnerabilidad —irregularidad de la situación migratoria y laboral— aparece como un ámbito propicio para estas prácticas violatorias de los derechos de las mujeres.

Tal como se ha expresado, las diferentes formas de discriminación condicionan el acceso de las mujeres migrantes a los diferentes servicios. Algunos ámbitos, como la salud, revisten características especiales, cristalizando conflictos que vinculan cuestiones de género y migratorias. Como ya fue señalado, esta articulación está comenzando a ser abordada por algunas organizaciones sociales.

Nuestro tema no es tanto género, sino más bien género y migración. Principalmente empezamos con las mujeres [...] empezamos a ver que había mucha muerte o mucha violencia obstétrica en las mujeres bolivianas [...] Había mucha negación de atención en los hospitales y mucha violencia, de todo, y había otros problemas, como las mujeres que no se atienden, no hacen el prenatal, no hacen nada porque trabajan en los talleres de costura o porque tienen vergüenza (Mujer, Chile, 38).

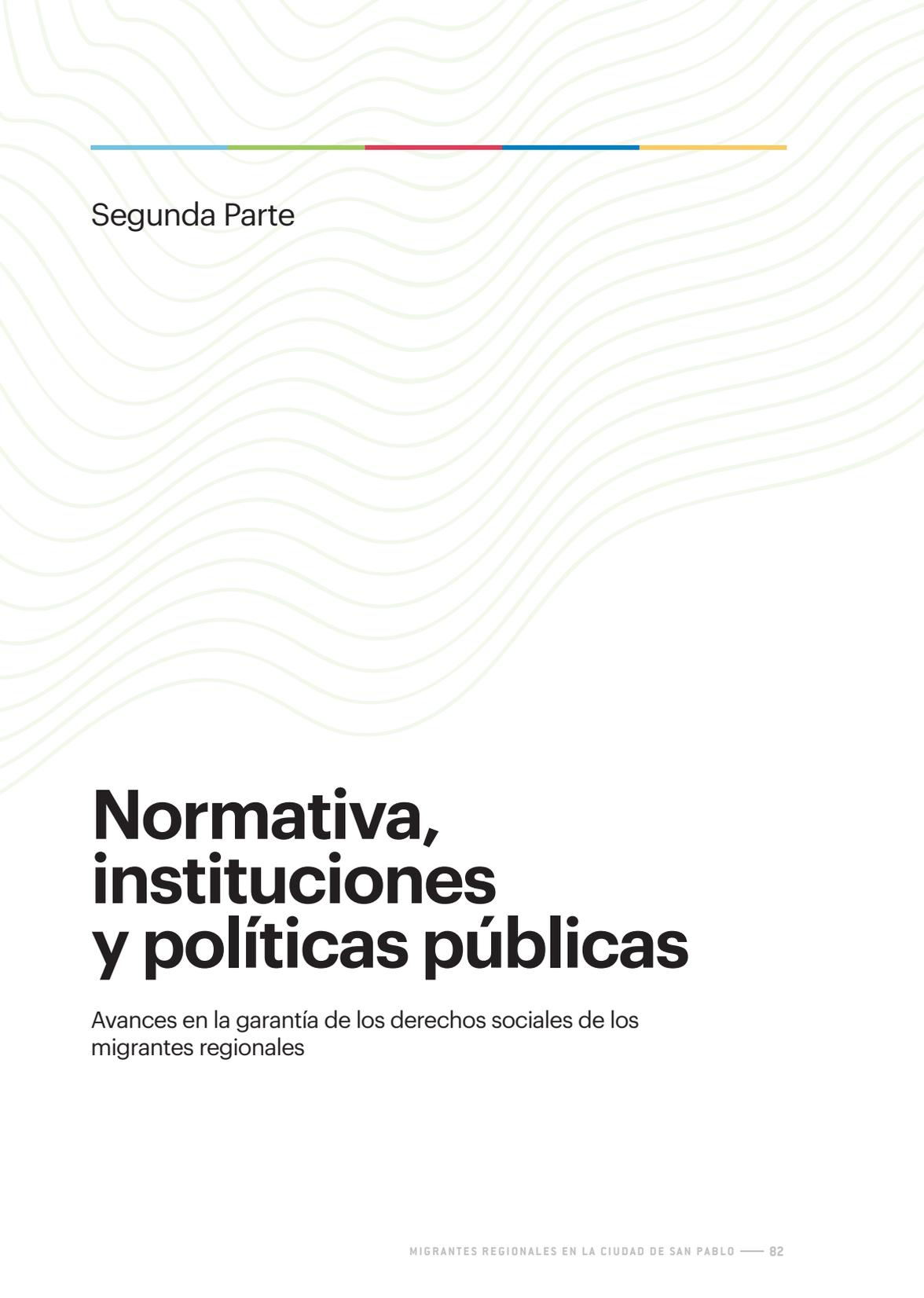
Más allá de la persistencia de formas de desigualdad en las relaciones de género, las entrevistas también sugieren que la experiencia de la migración produce cambios en las relaciones de género, redundando en procesos de resignificación de las identidades de las mujeres, marcadas por una mayor autonomía adquirida en el marco del proceso migratorio. Estos procesos de transformación relativa de las relaciones de género y las identidades de las mujeres se ven potenciados por las experiencias de participación social y política.

Yo logré formar a mis hijos sin ayuda de mi marido [...] Mis hijos siempre dicen que soy una madre guerrera. Logré criarlos sin reclamar (Mujer, Bolivia, 50).

Al comienzo, la propia comunidad se extrañaba... “¿Qué hace esta chica? ¿Está loca?” [...] La mujer en la comunidad aún es sometida. Es el hombre el que actúa en la esfera pública. En la esfera privada, ella manda, pero en la pública, no. Entonces a veces yo tenía reuniones con 30 hombres, yo sola, con dos mujeres más. Y en el horario de las 7, 8, 9, 10 de la noche. Fue mi actitud, fue la claridad de los objetivos y la honestidad del trabajo (Mujer, Ecuador, 46).

El contexto político de los últimos años en la ciudad de San Pablo, marcado por un crecimiento cualitativo de la participación social y una mayor visibilidad de la temática migratoria y de las cuestiones de género, ha posibilitado procesos de reflexión y construcción de discursos políticos que vinculan a las relaciones de género y a los procesos migratorios.

Hoy en día yo siento que el tema género ha mejorado bastante. Yo participo del frente de mujeres inmigrantes. Hay un frente que ya lleva más de un año, en el que se debaten cuestiones específicas sobre las mujeres, educación, acceso a servicios, acceso a todo. Y sí, realmente es importante tomar esa bandera del género. [...] Son varios colectivos de mujeres que trabajan, y se unieron para reforzar la pauta, porque realmente, como el tema migrante está en pauta, ha sido mucho más difícil que se le de visibilidad al tema específico de la mujer (Mujer, Colombia, 37).



Segunda Parte

Normativa, instituciones y políticas públicas

Avances en la garantía de los derechos sociales de los
migrantes regionales



Segunda Parte

Normativa, instituciones y políticas públicas

Avances en la garantía de los derechos
sociales de los migrantes regionales

Introducción

La primera parte del presente estudio, tomando como base la información cuantitativa y cualitativa relevada, intenta constituirse en un insumo para quienes tienen a su cargo la formulación e implementación de políticas públicas que pueden impactar en la vida de los migrantes regionales. La descripción de los desafíos que enfrenta dicha población para acceder a sus derechos sociales —al trabajo y la seguridad social, la salud, la educación y la vivienda— así como el análisis de las implicancias de estas situaciones, pone en evidencia la necesidad de respuestas específicas.

En la última década, las políticas sociales implementadas por varios países de la región —incluyendo a Brasil— han permitido una expansión de derechos tanto en el plano formal como sustantivo, lo cual se ha plasmado en la mejora de una serie de indicadores. En este marco, “las políticas sociales se (re)sitúan en un horizonte de universalidad y emergen como instrumentos indispensables de los Estados para construir demo-

cracias más igualitarias”⁶⁰. En otras palabras, existe acuerdo en torno a la necesidad de repensar las políticas públicas en general, y las políticas sociales en particular, como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social⁶¹.

Existe un importante número de normas, instituciones, políticas y acciones de promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes. En esta segunda parte se analizan las respuestas estatales a muchas de las problemáticas identificadas, en el entendido de que las normas, las instituciones y las políticas públicas constituyen la forma en que los Estados dan cuenta de sus obligaciones en cuanto a la garantía de los derechos humanos.

En los siguientes apartados se examina el marco normativo e institucional, así como las políticas públicas implementadas en Brasil, y en el Estado y el Municipio de San Pablo. Se presenta un mapeo de los principales instrumentos legales e institucionales que configuran del abordaje estatal de las migraciones, a los efectos de dar cuenta de los diferentes enfoques sobre la movilidad humana que coexisten a la interna del Estado brasileño, de las articulaciones que se establecen entre los distintos organismos y niveles gubernamentales, de las perspectivas que emergen en el período reciente, y de la historicidad de las normas, instituciones y políticas públicas. El relevamiento propone un énfasis especial en el tratamiento de las migraciones regionales: aquellas provenientes de los países miembros y asociados del MERCOSUR, e incluye también a la normativa y la institucionalidad en materia de refugiados, un fenómeno de la movilidad humana que ocupa un lugar cada vez más importante —y más vinculado a las cuestiones migratorias— en las agendas institucionales en Brasil.

No se trata de un mapeo exhaustivo, sino que se priorizan las normas, instituciones y políticas públicas consideradas más relevantes. Fue elaborado a partir del análisis documental de normativa (leyes, decretos, proyectos de ley, resoluciones normativas y ordenanzas) y documentos

60 Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Buenos Aires, IPPDH, 2014, pp. 183, disponible en: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

61 *Ibid.*

de instituciones gubernamentales, académicas y de la sociedad civil. También se apoyó en los insumos surgidos de las entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios del gobierno federal, estadual y municipal.

Marco normativo de las migraciones regionales

En los próximos apartados se presentan las principales leyes, normas, decretos, reglamentos, ordenanzas, etc. que conforman el marco normativo de las migraciones regionales en Brasil y en el Municipio de San Pablo. Previamente se hace referencia a los instrumentos normativos de nivel internacional y regional, con énfasis en el ámbito del MERCOSUR.

Normativa internacional y regional sobre migraciones

En esta sección se revisan los principales instrumentos normativos en materia migratoria, surgidos del sistema universal —la Organización de las Naciones Unidas (ONU)—, el sistema interamericano —la Organización de los Estados Americanos (OEA)— y el principal proceso de integración regional del que participa Brasil, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Brasil es parte de los tratados más importantes que conforman el sistema universal y el sistema interamericano de derechos humanos⁶².

⁶² En el sistema universal se destacan los siguientes instrumentos: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. En el sistema interamericano se destacan los siguientes: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana de Derechos Humanos: Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de Intolerancia; y Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Véase más información en: Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, *Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos (SISUR)*, disponible en: <http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/es/>

También es parte de los instrumentos internacionales y regionales de protección de los derechos de las personas refugiadas y apátridas⁶³. Sin embargo, no ha ratificado la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada en 1990 y en vigencia desde 2003.

En el ámbito del MERCOSUR, con la entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia en 2009, se establecieron parámetros de política migratoria muy relevantes desde la perspectiva de los derechos humanos⁶⁴. Además de la simplificación de la documentación exigida, los nacionales de los Estados que adhirieron a este instrumento tienen la posibilidad de solicitar la residencia tanto en las representaciones consulares de Brasil en los distintos países, como ante las autoridades migratorias en Brasil. En este último caso, la solicitud de residencia es posible más allá de la condición migratoria (regular o irregular) del solicitante cuando ingresó al país. Entre los principales derechos que introduce el Acuerdo de Residencia, se cuentan los siguientes: igualdad de derechos civiles y libertades sociales, culturales y económicas con los nacionales del país de recepción, incluyendo el derecho a trabajar, derecho de petición ante las autoridades, derecho de entrada y salida del territorio de las Partes, y libertad de culto; a los miembros de la familia que no sean de la nacionalidad de alguno de los países parte del Acuerdo, se les otorga una residencia con la misma vigencia de aquella que posea la persona de la cual dependan; en materia laboral, los migrantes gozan de un trato no menos favorable al que reciben los nacionales del país de recepción, especialmente en materia de sueldo, condiciones de trabajo y seguros sociales; los migrantes tienen derecho a transferir remesas; los hijos de los migrantes que nazcan en el territorio del país parte del Acuerdo donde residen sus padres, tienen derecho a un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad; también tienen el derecho

63 En el sistema universal se destacan los siguientes instrumentos: Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados; Convención sobre el Estatuto de los Apátridas; y Convención para Reducir los Casos de Apatridia. En el ámbito de las Américas se destacan los siguientes: Declaración de Cartagena sobre Refugiados; y Declaración de Brasil y Plan de Acción de Brasil para “Un marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe”. Véase más información en: Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, *Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos (SISUR)*, disponible en: <http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/es/>

64 Promulgado por decretos nacionales: Brasil, Decreto No. 6964, D.O.U del 29 de septiembre de 2009 y Brasil, Decreto No. 6975, D.O.U. del 7 de octubre de 2009.

fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción⁶⁵. Se trata, sin dudas, de un avance significativo para los colectivos de migrantes regionales.

Además del Acuerdo de Residencia, en el MERCOSUR existen otros instrumentos con efectos importantes en materia migratoria⁶⁶.

Normativa migratoria federal

La Constitución Nacional es la norma de mayor jerarquía en Brasil. El texto constitucional redactado en 1988, en el contexto de la redemocratización del país, representa una importante ampliación del repertorio de derechos garantizados a las personas que se encuentran en el territorio brasileño. Entre los principios que rigen las relaciones internacionales de Brasil se cuentan la “prevalencia de los derechos humanos”, la “cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad” y la “concesión del asilo político”⁶⁷. También expresa, en un párrafo único, que “La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”.

La Constitución Nacional no incluye objetivos de política migratoria, sino que se limita a mencionar la competencia del gobierno federal en lo que respecta a la legislación sobre emigración, inmigración, entrada, extradición y expulsión de extranjeros⁶⁸. Esta ausencia se entiende en su contexto histórico, en el que los movimientos migratorios desde y hacia Brasil no eran significativos. No obstante, la Constitución incorpora una serie de derechos fundamentales (principalmente en sus artículos 5 y 6)

65 Véase más información en: MERCOSUR, *Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*, disponible en: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/es#t1>

66 Se destacan los siguientes: Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, y el Plan de Acción para la conformación de un Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR. También existen varios acuerdos orientados a la protección de los derechos de los niños y las niñas migrantes, aunque aún no han sido implementados. Véase más información en: Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, *Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos (SISUR)*, disponible en: <http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/es/>

67 Brasil, Constitución Federal de 1988, Art. 4.

68 Brasil, Constitución Federal de 1988, Art. 22 (XV).

que resultan clave para comprender el contexto normativo de las migraciones internacionales en Brasil, y las tensiones que atraviesa actualmente. Justamente, debido a la falta de objetivos migratorios definidos constitucionalmente, la ley que se aplica a los migrantes en Brasil es la Ley Nro. 6815/1980, el Estatuto del Extranjero⁶⁹.

Esa normativa fue sancionada durante la última dictadura militar (1964-1985). Sus contenidos reflejan explícitamente los de la Doctrina de la Seguridad Nacional, que influyó a varias normativas migratorias suramericanas durante ese período. La ley persigue la defensa del trabajo y la seguridad nacionales.

En la aplicación de esta Ley se atenderá ante todo a la seguridad nacional, a la organización institucional, a los intereses políticos, socioeconómicos y culturales de Brasil, así como a la defensa del trabajador nacional⁷⁰.

Si bien la realidad migratoria de Brasil ha atravesado significativas transformaciones desde la promulgación de esta normativa, la misma permanece vigente. La redemocratización del país y la adopción de una nueva Constitución no se plasmaron en cambios sustantivos en este instrumento legal. No obstante, la reforma de la legislación forma parte de la agenda pública; actualmente se debate un proyecto de ley (PL Nro. 2516/2015⁷¹) que instituiría una nueva Ley de Migración en el país. Esta no es la primera iniciativa de reforma de la Ley Nro. 6815/1980; por el contrario, el texto del PL se basa en anteproyectos anteriores. El PL fue construido en el marco de un proceso que incluyó el trabajo de una Comisión de Especialistas⁷² así como diversas instancias de participación social.

69 Esta Ley fue reglamentada por el Decreto No. 86715/1981. Brasil, Decreto No. 86.715, , D.O.U. del 10 de diciembre de 1981.

70 Brasil, Ley No. 6.815, "Estatuto do Estrangeiro", D.O.U. del 19 de agosto de 1980, Art. 2. Traducción propia.

71 Brasil, Proyecto de Ley No. 2516/2015, Institui a Lei de Migração, disponible en: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>

72 Fue creada en 2013 por el Ministerio de Justicia y Ciudadanía, con el propósito de presentar una propuesta de anteproyecto de Ley de Migraciones y Promoción de los Derechos de los Migrantes en Brasil. Esa comisión realizó reuniones con representantes gubernamentales, instituciones internacionales, parlamentarios, expertos y académicos, así como audiencias públicas con la participación de organizaciones sociales y público en general. Una primera versión del anteproyecto fue difundida en 2014 y sometida a una audiencia pública, a partir de la cual recibió aportes escritos de distintas entidades, y de migrantes y especialistas, además de sugerencias de la Secretaría de Asuntos Legislativos del Ministerio.

Según la información relevada, el PL plantearía un giro significativo en materia de legislación migratoria en Brasil: dejaría de considerar a las migraciones internacionales como un área subordinada a los temas de seguridad nacional y al mercado de trabajo, para pasar a pensarlas desde la perspectiva de los derechos humanos y las políticas públicas.

Además de la normativa migratoria, Brasil posee normas específicamente dedicadas a la situación de las personas refugiadas. El principal instrumento legal en esta materia es la Ley del Estatuto del Refugiado⁷³, promulgada en 1997. Se trata de la primera ley específicamente destinada a la protección de los refugiados en la región. Dispone las normas aplicables a los refugiados y a los solicitantes de asilo en Brasil, en consonancia con la Constitución de 1988 y los compromisos internacionales asumidos por el país en la materia. Esta normativa es reconocida como una de las más avanzadas en la materia: un modelo para otros países de la región. La ley reconoce el derecho de los refugiados al trabajo, la educación, la salud y la movilidad en el país, entre otros derechos, permitiéndoles así reconstruir sus vidas en el país. Además de esta ley, existen otros instrumentos legales que configuran el marco normativo de la protección de los derechos de las personas refugiadas en Brasil, y que dan cuenta de las transformaciones recientes en este fenómeno.

Tabla 6: Normativa migratoria federal

Ley Nro. 11961/2009

La última amnistía migratoria incluyó a los migrantes que se encontraban en situación irregular en el territorio brasileño y que llegaron antes del 1 de febrero de ese año. El régimen amparaba a los migrantes que habían iniciado su trámite bajo la amnistía de 1998, pero no lo habían completado. Una vez cumplidos los requisitos exigidos (acreditación de identidad, carencia de antecedentes y fecha de ingreso), los migrantes recibían una residencia temporaria de dos años. Vencido el plazo de la residencia temporaria, podían obtener una residencia permanente acreditando que continuaban sin tener antecedentes penales, que no se habían ausentado de Brasil por más de noventa días durante su residencia temporal; y tener profesión, empleo o la propiedad de los activos suficientes para mantenerse a sí mismos y a sus familiares⁷⁴.

⁷³ Brasil, Ley No. 9.474, D.O.U. del 22 de julio de 1997.

⁷⁴ La imposibilidad de numerosos amnistiados de cumplir con el último requisito impulsó la adopción de la Ordenanza No. 1700/2011 del Ministerio de Justicia y Ciudadanía, mediante la cual se flexibilizaron las normas para la obtención de la residencia permanente por parte de 45.000 migrantes que habían recibido una residencia temporaria. Brasil, Ordenanza No. 1.700, D.O.U. del 29 de julio de 2011.

Decreto Nro. 8757/2016

Aumenta, altera y revoca algunos de dispositivos incluidos en el Decreto Nro. 86715/1981 (que reglamenta la Ley Nro. 6815/1980) respecto de la concesión de visas a migrantes⁷⁵.

Ordenanza Nro. 4 de 7/01/2015

Esta ordenanza del Ministerio de Justicia y Ciudadanía desburocratiza una serie de procedimientos vinculados con la permanencia definitiva y el registro de los migrantes: reunificación familiar, descendencia, casamiento y unión estable, prórroga de visa temporaria, transformación de visa oficial o diplomática en visa permanente o temporaria, transformación de visa temporaria en permanente y transformación de residencia temporaria en permanente⁷⁶.

Fuente: Elaboración propia

El Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), creado por la Ley Nro. 6815/1980, posee la competencia de formular la política migratoria brasileña. Si bien su tarea específica es la administración de las migraciones laborales, tiene competencia para crear normativa reglamentaria a la ley migratoria vigente, bajo la forma de “resoluciones normativas”. Con el transcurso del tiempo y la emergencia de nuevas realidades migratorias que demandan respuestas en el plano normativo, la actuación del CNIg comenzó a trascender la dimensión laboral, y a regular también otros aspectos de las migraciones en Brasil. El CNIg prácticamente no delibera sobre situaciones migratorias que involucren a personas nacionales de los Estados comprendidos en el Acuerdo de Residencia, en tanto éstos acceden a la residencia en Brasil y, por ende, a las autorizaciones necesarias para realizar actividades laborales en el país⁷⁷.

Una resolución normativa relevante ha sido la Nro. 97/2012, surgida como respuesta del gobierno brasileño a la masiva llegada de migran-

⁷⁵ Brasil, Decreto No. 8.757, D.O.U. del 10 de mayo de 2016.”

⁷⁶ Brasil, Ordenanza No. 4, Ministerio de Justicia y Ciudadanía, D.O.U. del 8 de enero de 2015

⁷⁷ Sin embargo, aún persisten algunas demandas en relación a la validación de títulos y diplomas (que serán analizadas más adelante); éstas requieren de otras deliberaciones, que exceden a las competencias del CNIg.

tes haitianos al país, sus diversas problemáticas y sus necesidades de regularización⁷⁸. Las políticas públicas hacia los migrantes haitianos se encuentran entre las iniciativas más destacadas en materia de política migratoria brasileña reciente. Esta resolución dispone la concesión de la visa permanente prevista en el artículo 16 de la Ley Nro. 6815/1980 a las personas de nacionalidad haitiana. Esta visa se otorga por “razones humanitarias”⁷⁹: aquellas resultantes del agravamiento de las condiciones de vida de la población haitiana debido al terremoto ocurrido en ese país en 2010. La visa prevista en la resolución normativa Nro. 97/2012 se encuentra condicionada a un plazo de cinco años, en los términos del artículo 18 de la Ley Nro. 6815/1980. Actualmente las personas de nacionalidad haitiana cuentan con la posibilidad de acceder a esta visa antes de salir de Haití, en la embajada de Brasil en Puerto Príncipe, o incluso antes de arribar a Brasil, en su embajada en Ecuador⁸⁰. La validez de la resolución normativa Nro. 97 ha sido alterada por otras sucesivas durante los años siguientes: Nro. 102/2013, Nro. 106/2013, Nro. 113/2014, Nro. 117/2015 y Nro. 123/2016; ésta última extiende la vigencia de esta medida hasta el 30 de octubre de 2017.

78 La adopción de esta medida fue producto del esfuerzo común de dos órganos colegiados, el CNlg y el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE), en el contexto del aumento significativo en los flujos de migrantes haitianos que se registró en Brasil (principalmente a través de sus fronteras terrestres y especialmente de aquellas en el Estado de Acre) desde 2010. Estos migrantes ingresaban al país y solicitaban el estatuto de refugiados; sin embargo, su situación no se ajustaba a lo que establece la normativa sobre este instituto de protección en Brasil, exponiéndolos a una situación migratoria irregular una vez que dicho estatuto no les era concedido. Esta resolución se basó en una recomendación anterior del CNlg al CONARE: ésta establecía que en aquellos casos en que la situación de los solicitantes no se encuadrara en las disposiciones sobre refugiados, pero exhibiera razones humanitarias suficientes, el CONARE debería referir el caso al CNlg para que éste examine —en base a la Resolución Normativa No. 27/1998 (sobre situaciones especiales y casos omisos)— las posibilidades de regularización de estos migrantes. Brasil, Resolución Normativa No. 27, Ministerio de Justicia y Ciudadanía, 25 de noviembre de 1998.

79 Es preciso enfatizar que en Brasil no existe una “visa humanitaria”, sino visas que son concedidas por “razones humanitarias”.

80 Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos*, Cuadernos Migratorios No. 6, Buenos Aires, OIM, 2014, pp. 123, disponible en: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/RO-Buenos-Aires-Migration-Notebook-No-6_spanish.pdf

Tabla 7: Principales resoluciones normativas del CNlg

Nro. 27/1998

Dispone que las situaciones especiales y los casos omisos sean sometidos al CNlg para evaluación individual. Se consideran situaciones especiales a aquellas que, aunque no estén expresamente definidas en las resoluciones normativas del CNlg, posean elementos que permitan considerarlas satisfactorias para la obtención de una visa o una residencia. Se consideran casos omisos a las hipótesis no previstas en las resoluciones del CNlg. Ha permitido resolver una serie de situaciones que no se ajustan a otras disposiciones sobre temas más o menos amplios, como la migración laboral.

Nro. 108/2014

Posibilita la solicitud de una visa permanente por motivo de reunificación familiar con una persona brasileña o extranjera que posea una visa permanente a los siguientes grupos de personas: descendientes menores de 18 años o de cualquier edad, siempre que demuestren incapacidad de sustentarse a sí mismos; ascendientes o descendientes, que demuestren necesidad de protección; hermanos, nietos o bisnietos huérfanos, solteros y menores de 18 años, o de cualquier edad, siempre que demuestren incapacidad de sustentarse a sí mismos; y cónyuges o compañeros, en unión estable, y sin distinción de sexo, de ciudadanos brasileños o extranjeros con visa temporaria o permanente en Brasil.

Nro. 110/2014

Autoriza al Ministerio de Justicia y Ciudadanía a conceder permanencias de carácter provisorio a los migrantes que hayan cometido delitos y que se encuentren cumpliendo penas en Brasil, y que estén en condiciones, por ejemplo, de acogerse a programas de reducción de penas o de trabajo.

Nro. 122/2016

Dispone que se les podrá conceder la permanencia por un período de hasta cinco años a los extranjeros que se encuentren en Brasil en situación de vulnerabilidad, víctimas de trata de personas y/o de trabajo análogo a la esclavitud.

Fuente: Elaboración propia

El Comité Nacional de Refugiados (CONARE) también ha emitido resoluciones normativas, mediante las cuales complementa y actualiza

los contenidos de la Ley Nro. 9.474/1997⁸¹. A continuación se revisan algunas de las más significativas de los últimos años, en el contexto del aumento en el número de refugiados y solicitantes de asilo en Brasil, y de la mayor visibilidad de este fenómeno, en el marco de la crisis humanitaria que se vive a nivel mundial.

Tabla 8: Principales resoluciones normativas del CONARE

Nro. 17/2013

Dispone la concesión de una “visa apropiada”, en los términos de la Ley Nro. 6815/1980, y de su decreto reglamentario, a las personas forzosamente desplazadas en el marco del conflicto armado en la República Árabe de Siria, que deseen solicitar el estatuto de refugiado en Brasil⁸². Este programa fue renovado por la Resolución Normativa Nro. 20/2015 por un período de dos años más⁸³.

Nro. 21/2015

Dispone la ampliación del período de validez de la Cédula de Identidad de Extranjero (CIE), de dos a cinco años.

Fuente: Elaboración propia

Normativa migratoria municipal

La Constitución brasileña no otorga competencias en materia de legislación migratoria a los gobiernos estaduais y municipales. Sin embargo, en el marco de las iniciativas novedosas que se han venido desarrollando en el ámbito de la ciudad de San Pablo, el 7 de julio de 2016 se sancionó la Ley Municipal Nro. 16478/2016 que instituye la política municipal para la población migrante.

⁸¹ Brasil, Ley No. 9.474, D.O.U. del 22 de julio de 1997.

⁸² Considera “razones humanitarias” a aquellas resultantes del agravamiento de las condiciones de vida de la población en el territorio sirio o en las regiones de frontera con éste, como consecuencia del conflicto armado en ese país. Es decir, los efectos de la resolución no se limitan a las personas de nacionalidad siria, sino que se extienden a aquellas afectadas por el conflicto en ese país.

⁸³ De acuerdo a datos del Departamento de Migraciones del Ministerio de Justicia y Ciudadanía, entre 2013 y 2016 fueron concedidas 2634 visas “por razones humanitarias” a personas sirias.

Queda instituida la Política Municipal para la Población inmigrante, a ser implementada de forma transversal a las políticas y servicios públicos, bajo la coordinación de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía, con los siguientes objetivos: I – asegurar al inmigrante el acceso a derechos sociales y a los servicios públicos; II – promover el respeto a la diversidad y a la interculturalidad; III – impedir violaciones de derechos; IV – promover la participación social y desarrollar acciones coordinadas con la sociedad civil⁸⁴.

La Ley dispone una serie de objetivos, principios, directrices y acciones prioritarias, y establece pautas para el funcionamiento de un Consejo Municipal de Inmigrantes. Se trata de la primera ley del país en instituir directrices para una política pública migratoria en el ámbito municipal. La normativa institucionaliza el conjunto de políticas públicas que se han venido implementando en la ciudad de San Pablo durante los últimos años, fundamentalmente desde la Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig), en el ámbito de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía (SMDHC).

Son principios de la Política Municipal para la Población Inmigrante: I – igualdad de derechos y de oportunidades, considerando las necesidades específicas de los inmigrantes; II – promoción de la regularización de la situación de la población inmigrante; III – universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos de los inmigrantes; IV – combate a la xenofobia, al racismo, al prejuicio y a cualquier forma de discriminación; V – promoción de los derechos sociales de los inmigrantes, a través del acceso universalizado a los servicios públicos, según los términos de la legislación municipal; VI – fomento a la convivencia familiar y comunitaria.⁸⁵

La ley establece que el acceso de los migrantes a los derechos sociales abordados en esta investigación —trabajo y seguridad social, salud,

84 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Art. 1.

85 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Art. 2.

educación y vivienda— y a otros, como la cultura y el deporte, constituyen acciones prioritarias en la implementación de la política municipal para la población migrante.

I – asegurar a la población inmigrante el derecho a la asistencia social, asegurando el acceso a los mínimos sociales y ofertando servicios de acogida al inmigrante en situación de vulnerabilidad social; II – asegurar el acceso universal de la población inmigrante a la salud, observadas: a) las necesidades especiales relacionadas al proceso de desplazamiento; b) las diferencias de perfiles epidemiológicos; c) las características del sistema de salud del país de origen; III – promover el derecho del inmigrante al trabajo digno, atendidas las siguientes orientaciones: a) igualdad de tratamiento y de oportunidades en relación a los demás trabajadores; b) inclusión de la población inmigrante en el mercado formal de trabajo; c) fomentar el espíritu empresarial; IV – asegurar a todos los niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas inmigrantes el derecho a la educación en la red de enseñanza pública municipal, a través de su acceso, permanencia y término; V – valorizar la diversidad cultural, asegurando la participación de la población inmigrante en la agenda cultural del Municipio, observadas: a) la apertura a la ocupación cultural de espacios públicos; b) el incentivo a la producción intercultural; VI – coordinar acciones en el sentido de dar acceso a la población inmigrante a programas habitacionales, promoviendo su derecho a vivienda digna, sea provisoria, de corto y medio plazo o definitiva; VII – incluir a la población inmigrante en los programas y acciones de deportes, tiempo libre y recreación, así como asegurar su acceso a las estructuras deportivas municipales⁸⁶.

La normativa surge de un proceso participativo, que contó con un Comité Intersectorial de Política Municipal para Población Inmigrante⁸⁷,

86 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Art. 1.

87 Creado por Decreto Municipal, San Pablo, Decreto Municipal No. 56.353, D.O. del 24 de agosto de 2015.

compuesto por representantes del poder público y de la sociedad civil. En 2013 se realizó la I Conferencia Municipal de Políticas para Inmigrantes, con el objetivo de contribuir al debate y elaborar propuestas y directrices para la construcción de políticas públicas para migrantes. Las propuestas elaboradas por el Comité se plasmaron en un Anteproyecto de Ley y fueron validadas por medio de una consulta pública, antes de ser discutidas en la Cámara Municipal y sancionadas por el Alcalde.

Marco institucional de las migraciones regionales

Instituciones federales

A nivel del gobierno federal de Brasil, los órganos ejecutivos que concentran las competencias en materia de formulación e implementación de la política migratoria son los Ministerios de Justicia y Ciudadanía, Trabajo, y Relaciones Exteriores. También resulta importante reseñar la actuación reciente de la Defensoría Pública de la Unión en este tema.

El Ministerio de Justicia y Ciudadanía tiene entre sus competencias las cuestiones de “nacionalidad, inmigración y extranjeros”.⁸⁸ Estos temas son abordados desde distintas dependencias, fundamentalmente desde el Departamento de Migraciones (en el ámbito de la Secretaría Nacional de Justicia y Ciudadanía), y el Departamento de la Policía Federal. En este Ministerio también funciona el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE). El Ministerio participa —en articulación con otras instituciones públicas y privadas— de otras iniciativas relevantes.

La Secretaría Nacional de Justicia y Ciudadanía contiene un Departamento de Migraciones⁸⁹. Se trata de uno de los órganos que acumulan más competencias en materia de política migratoria y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes en Brasil. La reciente re-deno-

⁸⁸ Brasil, Ley No. 10.683, D.O.U. 28 de mayo de 2003, Art. 27 (g).

⁸⁹ Anteriormente denominado Departamento de Extranjeros. La nueva denominación surge del Decreto No. 8.668/2016. Brasil, Decreto No. 8.668, D.O.U. del 11 de febrero de 2016.

minación de este departamento se inscribe en el proceso de reforma de la política migratoria que actualmente atraviesa el país, y cuyo principal hito, desde el punto de vista normativo, es la discusión de un proyecto de Ley de Migraciones⁹⁰ que derogaría la normativa vigente.

Dentro de la estructura de este ministerio también se encuentra el Departamento de la Policía Federal. La principal competencia de este órgano en materia migratoria es el control de la estadía de las personas migrantes en Brasil. Eso implica controlar su entrada, permanencia y salida del país; registrar a los migrantes (a través del SINCRE); expedir la Cédula de Identidad para Extranjeros (CIE); recibir y tramitar los pedidos de permanencia; y conceder la condición de permanencia a los migrantes. Se trata de un órgano que desempeña funciones clave en el marco de la institucionalidad migratoria en Brasil, en tanto concentra una serie de competencias vinculadas con la regularización migratoria y documental de los migrantes.

La Ley del Estatuto del Refugiado (Nro. 9.474/1997⁹¹) creó el CONARE, el órgano a cargo de analizar las solicitudes y declarar el reconocimiento de la condición de refugiado, así como de orientar y coordinar las acciones necesarias para la protección efectiva, la asistencia y el apoyo jurídico a los refugiados. El CONARE es un órgano colegiado, presidido por el Ministerio de Justicia y Ciudadanía e integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (que ejerce la Vicepresidencia), los Ministerios de Salud, Educación, y Trabajo y Previsión Social, el Departamento de la Policía Federal, así como un conjunto de organizaciones no gubernamentales dedicadas a actividades de asistencia, y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Por su parte, el Ministerio de Trabajo aborda las migraciones internacionales desde la perspectiva del mercado de trabajo brasileño y la calificación de los migrantes. De hecho, entre sus atribuciones se cuenta la formulación de la “política de inmigración”⁹². Esta tarea se implementa fundamentalmente desde dos instancias: el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg) y la Coordinación General de Inmigración (CGIg).

90 Brasil, Proyecto de Ley No. 2516/2015, Institui a Lei de Migração, disponible en: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>

91 Brasil, Ley No. 9.474, D.O.U. del 22 de julio de 1997.

92 Brasil, Ley No. 10.683, D.O.U. 28 de mayo de 2003, Art. 27.

El Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), vinculado al Ministerio de Trabajo y presidido por éste, es un órgano colegiado, integrado por veinte representantes del gobierno federal, los trabajadores, los empleadores y la sociedad civil⁹³. El Consejo se reúne mensualmente y elabora resoluciones, que pueden ser de carácter normativo o administrativo, así como recomendaciones. La creación del CNIg y sus competencias en materia de formulación de resoluciones han permitido al Estado brasileño hacerle frente a algunos de los cambios recientes en materia migratoria. Una importante parte de la política migratoria brasileña actual es formulada por el CNIg. Las resoluciones normativas del CNIg se dirigen a los tres ministerios con competencia en materia migratoria en Brasil: el Ministerio de Trabajo, que actúa sobre la migración laboral; el Ministerio de Relaciones Exteriores, responsable de la concesión de visas en el exterior; y el Ministerio de Justicia y Ciudadanía, encargado de velar por la situación de los migrantes en el país. En definitiva, el CNIg es el organismo formulador de la política migratoria, que es ejecutada por los citados organismos.

La Coordinación General de Inmigración (CGIg) es una unidad administrativa del Ministerio de Trabajo, vinculada al Gabinete del Ministro. Su principal tarea es la ejecución de una parte de la política migratoria, establecida por el CNIg: aquella vinculada con las autorizaciones de trabajo a los extranjeros. Es decir, a diferencia del CNIg, el CGIg se ocupa únicamente de aspectos vinculados a las migraciones laborales. Se trata del órgano del Ministerio de Trabajo que ejecuta las Resoluciones Normativas del CNIg en materia de migración laboral.

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) también participa de la gestión de las migraciones en Brasil. Cuenta con una División de Inmigración que se ocupa de los temas que involucran a las personas extranjeras que se encuentran fuera de Brasil, a través de las representaciones consulares en otros países. La principal competencia de la DIM tiene que ver con la concesión de visas de turista a los migrantes. Sin embargo, también actúa como intermediario entre los extranjeros que se encuentran en el exterior y el Ministerio de Justicia y Ciudadanía, en lo que respecta a los pedidos de residencia, y el Ministerio de Trabajo, en lo que refiere a las visas de trabajo. La DIM también ha participado, en

⁹³ Entre los representantes del gobierno se cuentan los ministerios de Trabajo y Previsión Social, Justicia y Ciudadanía, Relaciones Exteriores, Salud, Educación, entre otros. Los intereses de los trabajadores se ven representados por las principales centrales sindicales del país, mientras que la mirada de los empleadores está dada por la presencia de las asociaciones empresariales más importantes. También participa un amplio número de observadores de la sociedad civil, con voz, pero sin voto.

forma articulada con otros organismos, en la gestión de algunas de las principales políticas para migrantes y refugiados del período reciente.

Por último, la Defensoría Pública de la Unión (DPU) es una institución permanente, dedicada a la orientación jurídica, la promoción de los derechos humanos y la defensa (judicial y extrajudicial) de los derechos individuales y colectivos, de forma integral y gratuita, de aquellas personas y grupos que así lo necesiten. En el período reciente la DPU también ha comenzado a desarrollar acciones específicas en materia de protección de los derechos de migrantes y refugiados⁹⁴. En el ámbito de la DPU funcionan catorce Grupos de Trabajo (GT) temáticos, que atienden las necesidades de grupos específicos de la población. En 2009, en el contexto de la última ley de amnistía migratoria⁹⁵ en Brasil, se creó un GT específico sobre Migraciones y Refugio. Antes de la creación de este GT, la DPU ya desarrollaba un trabajo sobre estas temáticas en la ciudad de San Pablo. Como antecedente directo del GT, en 2013 se creó una oficina especializada en migrantes y refugiados, a cargo de tres defensores públicos. Actualmente el GT tiene alcance nacional, incluyendo a cinco defensores públicos, uno de cada región del país. El GT se dedica básicamente a la interlocución con los poderes públicos. También establece un diálogo con la sociedad civil, la cual traslada a este ámbito las principales problemáticas y demandas de los colectivos de migrantes. Algunas de estas demandas, principalmente aquellas de carácter colectivo, son judicializadas, pero esto sólo ocurre en última instancia. La mayoría de las cuestiones que son efectivamente llevadas ante la justicia se vinculan a la regularización migratoria y buscan, en general, ampliar las hipótesis de regularización disponibles para migrantes y refugiados.

Instituciones del Estado de San Pablo

En Brasil, los gobiernos estatales no poseen competencias específicas en materia de inmigración. Sin embargo, tienen la potestad de regular otras áreas, desde las cuales inciden en las condiciones de vida de los migrantes. En el Estado de San Pablo, se observan iniciativas orientadas a la protección de los derechos de migrantes y refugiados funda-

94 La DPU es una de las instituciones que forman parte del CONARE. Además, trabaja en forma articulada con el Ministerio de Justicia y Ciudadanía y el Ministerio de Trabajo en varios temas vinculados a la protección de los derechos de migrantes y refugiados.

95 Brasil, Ley No. 11.961, D.O.U. del 2 de julio de 2009.

mentalmente en el ámbito de la Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía, y de la Secretaría de Desarrollo Social.

La Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía es el órgano de gobierno del Estado de San Pablo que mantiene las relaciones con el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría Pública y las restantes entidades relacionadas con la justicia, la ciudadanía y los derechos humanos. En el ámbito estadual, esta Secretaría coordina las iniciativas en materia de acceso a la justicia y promoción de la ciudadanía. En la Secretaría funcionan algunas instancias específicamente destinadas a los migrantes y los refugiados, y otras que abordan problemáticas —como la trata de personas y el trabajo esclavo— que, si bien no se circunscriben a estos grupos, también los afectan.

En la Secretaría se desarrolla un programa denominado Centros de Integración de la Ciudadanía (CIC), que se orienta a garantizar los derechos de la población y de promover formas alternativas de acceso a la justicia⁹⁶. En el marco de este programa, en 2014 fue inaugurado un CIC específicamente destinado a los migrantes, denominado CIC Inmigrante. Se trata de un proyecto pionero del Gobierno del Estado de San Pablo, implementado a partir de las crecientes demandas detectadas por los comités de enfrentamiento a la trata de personas, combate al trabajo esclavo y atención a refugiados, coordinados por la Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía. En el CIC Inmigrante, los migrantes y refugiados tienen acceso a los servicios de la Defensoría Pública de la Unión (para cuestiones de regularización documental y problemas vinculados al trabajo), la Defensoría Pública del Estado (para temas como separaciones, divorcios, pensiones alimenticias, etc.), el Programa de Protección y Defensa del Consumidor (PROCON), y el Puesto de Atención al Trabajador (PAT), un servicio de la Secretaría Estadual de Empleo y Relaciones del Trabajo⁹⁷. El

96 Los centros están localizados en puestos fijos, generalmente en áreas de alta vulnerabilidad social en la capital y el interior del Estado de San Pablo. En las unidades CIC, la población tiene acceso a servicios públicos gratuitos, y puede participar activamente de un conjunto de actividades orientadas al desarrollo local, como conferencias sobre temas diversos, talleres culturales, orientaciones sociales y jurídicas, mediación comunitaria de conflictos, reuniones del Consejo Local de Integración de la Ciudadanía (CLIC) y actividades educativas de promoción y concientización sobre derechos humanos y ciudadanía, centradas en el Programa Estadual de Derechos Humanos. En las unidades CIC también se emiten varios documentos personales.

97 El PAT actúa como intermediario entre empresas que buscan trabajadores (no sólo migrantes) y trabajadores que buscan empleo.

CIC Inmigrante también desarrolla una articulación directa con una amplia red de instituciones públicas y de la sociedad civil, a los efectos de dar respuestas a las demandas que exceden a las capacidades del programa.

En esta Secretaría también funciona, desde 2008, el Comité sobre Migraciones y Refugiados, regulado por el Decreto Nro. 52.349/2007. Su meta principal es la creación de un programa Estadual de Derechos Humanos. Se trata del primer comité estadual en la materia creado en Brasil. Está presidido por la Secretaría y reúne a representantes de diversos ministerios, al ACNUR, a los socios implementadores locales y a representantes del Ministerio Fiscal. Hasta el momento, el Comité ha desarrollado acciones destinadas a casos específicos, por ejemplo, en situaciones de seguridad pública y salud pública que afectaron a grupos concretos de refugiados en el estado. Sin embargo, con miras a avanzar en la adopción de políticas públicas que beneficien a la población refugiada en San Pablo, el Comité se encuentra trabajando en la elaboración de un Plan Estadual de Atención a Refugiados. En el ámbito de la Secretaría también funcionan otras instancias que atienden a problemáticas que afectan a migrantes y refugiados así como a otros sectores de la población: trata de personas y trabajo esclavo, dos temas que han concentrado importantes esfuerzos del gobierno brasileño durante la última década.

Por su parte, la Secretaría Estadual de Desarrollo Social tiene la misión de garantizar el acceso a derechos, bienes y servicios de los ciudadanos y grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad o riesgo social y personal en el Estado de San Pablo. Para ello, se centra en la formulación, coordinación y evaluación de la política de asistencia y desarrollo social, en la realización de alianzas y en la implementación de programas de transferencia y generación de renta. En el ámbito de esta Secretaría existe una iniciativa reciente en materia de atención a migrantes y refugiados: la *Casa de Paso Terra Nova*, inaugurada en 2014. Se trata del primer refugio destinado exclusivamente a víctimas de trata de personas y refugiados y solicitantes de asilo en el Estado de San Pablo⁹⁸. Las personas llegan a este refugio a través de las distintas organizacio-

98 Terra Nova recibe prioritariamente a familias con hijos menores de 18 años. El espacio tiene capacidad para recibir a cincuenta personas, que pueden permanecer allí por períodos de hasta cuarenta y cinco días. Durante ese lapso, las personas acceden a clases de idioma portugués y capacitaciones para su inserción en el mercado laboral local. También reciben asesoramiento para acceder a las distintas políticas públicas disponibles en San Pablo.

nes sociales que trabajan con migrantes y refugiados en San Pablo, los Centros de Referencia Especializados en Asistencia Social (CREAS), y la Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía (especialmente cuando se trata de víctimas de trata de personas).

Instituciones de la Municipalidad de San Pablo

Como ya fue explicado, en Brasil los gobiernos municipales no poseen competencias en materia de regulación de las migraciones internacionales. Sin embargo, en el municipio de San Pablo existen iniciativas muy importantes en materia de protección de los derechos de migrantes y refugiados. Estas experiencias se inscriben fundamentalmente en el ámbito de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía (SMDHC), aunque existen acciones transversales que involucran a otras secretarías e instituciones, principalmente en el ámbito municipal.

La Secretaría fue creada en 2013⁹⁹, en reemplazo de un conjunto de secretarías y comisiones municipales. En la ciudad de San Pablo, la cuestión migratoria estuvo presente en la disputa electoral local de 2012¹⁰⁰. El entonces candidato —y posteriormente Alcalde electo— de San Pablo, Fernando Haddad, incluyó el tema de la migración y el trabajo esclavo en su plan de gobierno (Eje Nro. 11); allí se propuso mapear a los migrantes en San Pablo, promover y valorizar su participación, implantar programas que combatan las prácticas análogas al trabajo esclavo, orientar a las Secretarías y capacitar a sus trabajadores, y apoyar los espacios abiertos de convivencia de los migrantes en la ciudad de San Pablo. Con la victoria electoral de Haddad en San Pablo, estos temas fueron retomados por dos instancias distintas de la SMDHC: la cuestión migratoria quedó a cargo de la Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig), mientras que el abordaje del trabajo esclavo quedó en manos de Comisión Municipal de Erradicación del Trabajo Esclavo (COMTRAE).

99 Creada mediante el Decreto Municipal No. 53.685, San Pablo, Decreto Municipal No. 56.353, D.O. del 24 de agosto de 2015, y reglamentada por la Ley Municipal No. 15.764/2013, San Pablo, Ley Municipal No. 15.764, D.O. del 27 de mayo de 2013.

100 El tema llegó por primera vez al periódico de circulación masiva *Folha de San Pablo*, bajo el título “Votos de imigrantes sul-americanos sao disputados em SP”, publicado el 27 de agosto de 2012, disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/63016-votos-de-imigrantes-sul-americanos-sao-disputados-em-sp.shtml>

La Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig) fue instituida mediante la Ley Nro. 15764/2013 (artículo 242), de creación de la SMDHC. Su propósito es articular las políticas públicas migratorias en el municipio de forma transversal, intersectorial e intersecretarial. Se trata de una propuesta pionera¹⁰¹, no sólo en la ciudad de San Pablo sino también en Brasil. La creación e implementación de políticas municipales para migrantes y de enfrentamiento a la xenofobia están previstas en la Meta Nro. 65 del Programa de Metas 2013-2016 de la ciudad de San Pablo¹⁰². El funcionamiento de la CPMig se orienta por los siguientes valores y principios: el reconocimiento de la importancia de los nuevos flujos migratorios hacia la ciudad de San Pablo y de los migrantes como sujetos de derecho; la promoción y garantía de sus derechos fundamentales; la promoción de la integración social y cultural a través del intercambio de saberes entre las diferentes comunidades en el espacio público; la no criminalización de aquellos que migran, y el respeto al derecho a la movilidad. La CPMig desarrolla un trabajo articulado con organizaciones de la sociedad civil, universidades e instituciones públicas.

En el ámbito municipal, el primer Centro de Referencia y Atención para Inmigrantes (CRAI) fue inaugurado en 2014, en el barrio de Bela Vista. Esta iniciativa se materializó por intermedio de una alianza entre la SMDHC y la Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social (SMADS), en convenio con el Servicio Franciscano de Solidaridad (SEFRAS), y con el apoyo del Ministerio de Justicia y Ciudadanía. En los años siguientes se abrieron otros equipamientos destinados a la atención de migrantes y refugiados. El CRAI ofrece dos tipos de servicios: referencia y atención (cada uno de ellos gestionado por una de las dos secretarías municipales involucradas). Su principal objetivo es promover el acceso a derechos y a la inclusión social, cultural y económica de las personas migrantes. Para ello, ofrece atención en distintos idiomas (por parte de migrantes y refugiados contratados para esa tarea), gestión de turnos en la Policía Federal, intermediación para la inserción laboral,

101 Esta Coordinación cuenta con un antecedente: el Núcleo de Atención al Inmigrante y el Refugiado (NAIR), creado en el ámbito de la antigua Comisión Municipal de Derechos Humanos, mediante Ordenanza No. 001/2011, San Pablo, Ordenanza No. 001, Secretaría del Gobierno Municipal, 2 de abril de 2011.

102 Véase más información en: Municipalidad de San Pablo, *Programa de metas 2013-2016: Meta 65: Crear e implantar a Política Municipal para Migrantes e de Combate à Xenofobia*, disponible en: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/meta/65/>

información sobre opciones de regularización migratoria, documentación, capacitaciones y acceso a los servicios públicos municipales.

Por su parte, la Comisión Municipal de Erradicación del Trabajo Esclavo (COMTRAE)¹⁰³ es un órgano colegiado, integrado por representantes de agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, que busca estructurar la política pública municipal de enfrentamiento al trabajo esclavo. En articulación con el II Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo y el II Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas, la ciudad de San Pablo se convirtió en el primer municipio del país en crear una estructura similar a la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE)¹⁰⁴ y a las comisiones estaduais. Si bien el tema involucra a varias secretarías, se inscribe en la SMDHC, en el supuesto de que la política debe ser tratada de forma intersectorial y transversal.

Políticas públicas

En los siguientes apartados se describe un conjunto de políticas públicas implementadas por el gobierno brasileño en el período reciente, con el propósito de garantizar el acceso de los migrantes regionales a los derechos sociales analizados en esta investigación. Se incluyen tanto las políticas públicas universales (destinadas a la población en general) como las focalizadas (dirigidas específicamente a la población migrante). Se contemplan las políticas públicas implementadas por los distintos niveles del gobierno brasileño: federal, estadual y municipal. No se trata de un análisis exhaustivo, sino que se privilegian las iniciativas que se consideran más relevantes desde el punto de vista de los derechos sociales de los migrantes regionales que viven en la ciudad de San Pablo.

¹⁰³ También fue instituida por la Ley No. 15764/2013, San Pablo, Ley Municipal No. 15.764, D.O. del 27 de mayo de 2013 y reglamentada por el Decreto No. 54.432/2013, San Pablo, Decreto No. 54.432, D.O. del 7 de octubre de 2013.

¹⁰⁴ Véase: Ministerio de Justicia y Ciudadanía, *Combate ao Trabalho Escravo: Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo*, disponible en: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/conatrae/programas/comissao-nacional-para-a-erradicacao-do-trabalho-escravo>

Políticas públicas de igualdad y no discriminación

El principio de igualdad y no discriminación es un pilar fundamental del enfoque de los derechos humanos, transversal a todos los derechos. Este principio tiene implicancias muy importantes para la acción estatal y para la orientación de las políticas gubernamentales. En los países de América Latina, la igualdad aparece como un ideario que debe regir la acción estatal en contextos sociales, culturales, económicos y políticos marcados por desigualdades estructurales originadas en procesos históricos y modelos de desarrollo anclados en la economía de mercado. En ese sentido, el desafío radica en la construcción de igualdad no sólo en el plano formal, sino también en el sustantivo¹⁰⁵.

En esta sección se analizan las políticas públicas que apuntan a la promoción de la igualdad y el combate a las formas de discriminación que sufren los migrantes. Se centra en la igualdad de acceso a las políticas públicas universales, con foco en el programa *Bolsa Família*, en las iniciativas de formación de agentes públicos en la atención a la población migrante, y en los cursos de idioma portugués destinados a estos colectivos.

Una acción transversal del gobierno municipal ha sido el establecimiento del deber de garantizar el acceso a canales de denuncia, incluido en la Ley Municipal Nro. 16.478/2016, recientemente sancionada.

El Poder Público Municipal deberá ofrecer acceso a canales de denuncia para atención de inmigrantes en casos de discriminación y otras violaciones de derechos fundamentales que ocurran en servicios y equipamientos públicos.¹⁰⁶

105 Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Buenos Aires, IPPDH, 2014, pp. 183, disponible en: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

106 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Párrafo único.

Igualdad en el acceso a las políticas públicas universales

Según se indicó en la primera parte del informe, en los últimos años se registra un extendido acceso al SUS por parte de los migrantes regionales —especialmente aquellos de menores niveles socioeconómicos— al igual que un acceso universal de los niños y las niñas migrantes a la educación primaria pública.

El acceso de los migrantes regionales a las políticas públicas universales que garantizan el derecho a la salud y a la educación se vincula con el mayor acceso a la regularización migratoria y a la documentación, y con el contexto de cambios en los discursos y las políticas migratorias que se ha venido configurando en Brasil.

La investigación también constató un acceso más amplio de los migrantes regionales a una de las principales políticas sociales implementadas en Brasil en la última década: el programa *Bolsa Família*¹⁰⁷. Se trata de un programa de transferencia condicionada de ingresos, que forma parte de la protección básica, destinada a la reducción de la vulnerabilidad socioeconómica¹⁰⁸. El marco normativo migratorio vigente en Brasil establece que “el extranjero que tiene residencia en Brasil goza de todos los derechos reconocidos para los nacionales brasileños”.¹⁰⁹ Para recibir este beneficio, los migrantes y refugiados deben ser residentes legales en el país, deben estar inscriptos en el Registro Único para Programas Sociales¹¹⁰ y deben cumplir con los criterios de selección.

Según datos del Registro Único para Programas Sociales, en septiembre de 2015 el total de beneficiarios del programa *Bolsa Família* ascendía a 13.912.767 personas en Brasil, 473.163 de las cuales se encontraban en el municipio de San Pablo. En esa fecha había 11.355 migrantes inscriptos en el Registro Único para Programas Sociales en el municipio de San Pablo, 5.726 de ellos (poco más del 50%) como beneficiarios del programa. Es decir que los migrantes internacionales representaban

107 Creado por la Ley No. 10.836/2004. Brasil, Ley No. 10.836, D.O.U. del 9 de enero de 2004.

108 Este programa proporciona apoyo a los ingresos de las familias en situación de pobreza a condición de la asistencia de los niños a la escuela, actividades socioeducativas adicionales, la vacunación, la vigilancia de su situación nutricional y la sujeción a exámenes médicos pre y post natales.

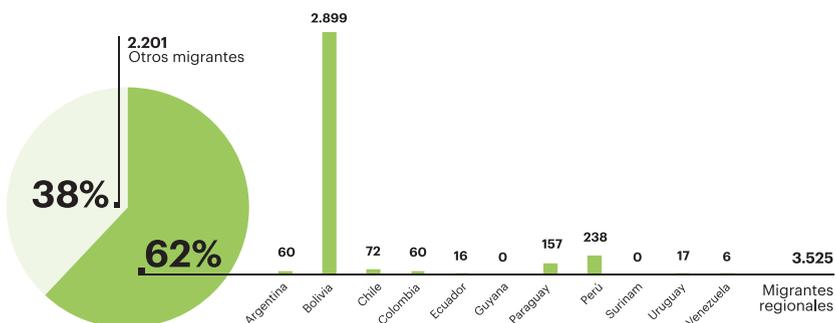
109 Brasil, Ley No. 6.815, “Estatuto do Estrangeiro”, D.O.U. del 19 de agosto de 1980, Art. 95.

110 *Cadastro Único para Programas Sociais*.

apenas más que un 1% de los beneficiarios del programa en el municipio de San Pablo y un 0,04% de los beneficiarios en el país.

Entre los migrantes beneficiarios del programa en el municipio de San Pablo, los bolivianos constituyen la población más significativa (51%). Les siguen los haitianos, aunque en un porcentaje mucho menor (8%). Los peruanos y los paraguayos dan cuenta de porcentajes aún menos relevantes (4% y 3% respectivamente). El Gráfico 7 muestra la proporción de migrantes regionales que acceden al programa *Bolsa Família* en el municipio de San Pablo, y su distribución según país de nacimiento.

Gráfico 7: Acceso de migrantes a programa Bolsa Família, según país de nacimiento. Municipio de San Pablo (2015)



Fuente: Elaboración propia con base en Registro Único para Programas Sociales, 2015

Un conjunto de migrantes regionales entrevistados acceden al programa *Bolsa Família*. Se trata de migrantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que cumplen con los requisitos que establece el programa. El programa también es accesible para los solicitantes de asilo que aún no poseen RNE, ya que sólo se exige contar con un Registro de Personas Físicas (CPF, por su sigla en portugués)¹¹.

¹¹ Se trata del documento de identificación fiscal brasileño.

Las organizaciones sociales que trabajan con migrantes y refugiados cumplen una función clave de asesoramiento a esta población para la realización de los trámites necesarios para acceder a esta prestación.

Ya empecé a recibir Bolsa Familia [...] por medio de Cáritas, porque me ayudó, me dio la dirección donde podía presentar esos documentos, fui y lo hice. Yo no sabía que tenía derecho a eso. De pronto hay muchas cosas que uno no tiene conocimiento (Hombre, Colombia, 37).

Sin embargo, más allá de las disposiciones citadas, los migrantes no siempre lograron acceder a este programa. La falta de capacitación de los agentes públicos aparecía como una barrera que generaba la necesidad de acciones judiciales para garantizar este derecho.

Actualmente casi no hay barreras. Antes era peor. Felizmente, los gestores públicos y el poder judicial han comprendido que, tal como dice el artículo 5 de la Constitución, los migrantes tienen derecho a las políticas sociales que tiene Brasil. Eso se logró después de mucha lucha, inclusive judicial (CPMig).

Más allá de estos avances, las entrevistas han permitido identificar algunas situaciones de xenofobia y racismo que se manifiestan en los discursos y en las prácticas de los agentes públicos que habilitan o deniegan el acceso de los migrantes a este derecho, en los términos legalmente establecidos.

En la atención al público todavía existe la clara barrera de la xenofobia y el racismo. En la ciudad de San Pablo eso no sucede, o no sucede mucho, porque es una ciudad que ya tiene una política, y es un tema muy presente. Pero en la gran San Pablo, en ciudades vecinas, los migrantes intentan acceder al Bolsa Familia y el funcionario les dice que no pueden. O sea, no conocen la ley, obviamente. Simplemente frenan el acceso, deciden en base a lo que ellos creen que es correcto. Es la discrecionalidad del burócrata del nivel de la atención al público (CPMig).

Si bien importantes sectores de migrantes regionales han regularizado su situación migratoria, estos trámites aún presentan algunos aspectos a mejorar, lo cual impacta en el acceso al programa *Bolsa Familia*.

Hace dos años fuimos a buscar la Bolsa Familia porque ya no estaba más trabajando mi esposa, y me dijeron no, porque yo estaba trabajando. “Vos no estás en la pobreza, no podemos darte”. [...] Ahora quizás puedo ir con mi esposa de nuevo. La verdad es que ahora está un poco difícil y estaba pensando en ir, pero necesito hacer el documento para hacer valer (Hombre, Bolivia, 38).

Por otro lado, algunos migrantes que cumplen con las condiciones de acceso al programa afirman que no desean acceder al mismo, sino que prefieren resolver su situación de forma autónoma, sin acudir a estas prestaciones. Estos discursos podrían estar señalando la extensión de miradas que, por un lado, estigmatizan a estas políticas sociales y a los grupos que acceden a ellas y, por otro, discriminan a ciertos colectivos de migrantes.

Creo que el apoyo del gobierno va para las personas que no tienen posibilidades o para los niños en extrema pobreza. Yo prefiero hacer las cosas por mi cuenta, como siempre hice en Perú. Entonces nunca ni siquiera lo intenté (Hombre, Perú, 25).

Ellos no piden ayuda, no buscan los sistemas públicos. Ellos se arreglan solos [...] Porque creen que no tienen posibilidades y porque piensan que no van a ser aceptados (Mujer, Ecuador, 46).

Formación de agentes públicos en atención a la población migrante

Entre las medidas implementadas por el Estado brasileño para promover la igualdad de los migrantes y combatir la discriminación hacia estos grupos, se cuentan las acciones de sensibilización y capacitación dirigidas a agentes públicos directamente involucrados en la atención a los migrantes. Durante los últimos años, varios órganos del gobierno municipal han desarrollado experiencias de este tipo, en el marco de un trabajo de articulación intersectorial liderado por la CPMig, que ha permitido abordar las expresiones concretas de discriminación que se producen en distintos ámbitos, como la educación, la salud y la asistencia social.

Hicimos una formación con los agentes públicos. Es uno de nuestros ejes de actuación. Una formación desde la perspectiva de aca-

bar con las barreras y lograr que los servicios públicos reciban a los migrantes y presten los servicios que deben prestar (CPMig).

En el área de la salud, desde el Grupo de Trabajo (GT) sobre Migración recientemente creado en la Secretaría Municipal de Salud (SMS), se han llevado adelante iniciativas de formación de funcionarios sobre el funcionamiento de los sistemas de salud en otros países. La CPMig también ha realizado actividades de capacitación en alianza con la SMS, dirigidas a agentes a cargo de la recepción y atención de migrantes.¹¹² En estas actividades se detectó la persistencia de discursos xenófobos por parte de algunos funcionarios respecto del derecho de los migrantes a acceder a los servicios de salud pública en Brasil.

En el ámbito de la educación también se han implementado acciones de capacitación de docentes y otros funcionarios. En la Secretaría Municipal de Educación funciona un Núcleo de Educación Étnico-Racial¹¹³. Las acciones que desarrolla parten del diagnóstico de que el principal fenómeno que subyace a los desafíos para la integración de los estudiantes migrantes e hijos de migrantes en las escuelas, es la xenofobia. La estrategia escogida para combatir la xenofobia es la sensibilización de los docentes, a través de distintas iniciativas que apuntan a la valorización de las culturas de los países de origen de los migrantes.

El primer problema es la xenofobia. Intentamos romper con ella a través de los cursos de formación de profesores, presentando los países de origen de los alumnos, su cultura, su música, las riquezas del país. Principalmente en el caso de los bolivianos. [...] Presentar estos aspectos es muy importante para ayudar a los profesores a comprender y tener mecanismos de combate a la xenofobia, principalmente a través de la valorización de la cultura y la diversidad (Núcleo de Educación Étnico Racial, SME).

112 El curso se tituló “Migrantes y memorias en la atención al ciudadano en la salud”. Véase más información en: Municipipalidad de San Pablo, *Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Final%20Capacitacao%20Saude%202014.pdf

113 Inicialmente se ocupaba de los contenidos educativos referentes a la historia y la cultura afro-brasileña, y que posteriormente sumó también contenidos sobre historia y cultura indígena y, desde 2013, un tercer tema: educación para migrantes y cultura latinoamericana. Esta decisión fue tomada considerando que más de un 70% de los estudiantes extranjeros de las escuelas municipales son de nacionalidad o ascendencia latinoamericana.

En alianza con este núcleo y con el CRAI, la CPMig también diseñó y ofreció cursos de capacitación para funcionarios de la educación¹¹⁴, en los que se detectó la vigencia de visiones restrictivas respecto del derecho a la educación de los niños y las niñas migrantes en situación irregular, un hallazgo que confirma la importancia estratégica de estas iniciativas.

En el área de la educación tuvimos bastante contacto con reclamos: “¿debo matricular a este niño incluso si no está regular en el país, si no tiene documento?” Todavía existe una creencia entre los profesores y los demás funcionarios de que no pueden matricular a los niños que no estén regularizados. En realidad, existen normativas municipales que establecen que hay que matricular a los niños independientemente de su situación migratoria. Incluso había personas que pensaban que debían pasar esas informaciones a la Policía Federal (CPMig).

Este núcleo también desarrolló cursos en alianza con la COMTRAE¹¹⁵. Se trata de una iniciativa destinada a educadores, con el objetivo de brindarles herramientas para que desarrollen acciones de formación para la eliminación de trabajo esclavo. El público de este curso son profesores de escuelas ubicadas en los distritos de la ciudad con mayor proporción de estudiantes migrantes o hijos de migrantes regionales.

No obstante, los testimonios recogidos señalan que es preciso redoblar los esfuerzos en materia de capacitación. Varios actores consultados coinciden en que los funcionarios de la Policía Federal no cuentan con formación adecuada para tratar con la diversidad de perfiles y pro-

114 El curso se tituló “Somos todos migrantes: educación y migraciones en la ciudad de San Pablo”. El público destinatario fueron los funcionarios de las Direcciones Regionales de Educación con mayor presencia de alumnos migrantes, según las estimaciones de la Secretaría Municipal de Educación. Véase más información en: Municipalidad de San Pablo, *Relatório Final: Programa: Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Formacao%202015.pdf

115 El curso se tituló “Migración como derecho humano. Rompiendo el vínculo con el trabajo esclavo”. Véase más información en: Municipalidad de San Pablo, *Plano Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo*, disponible en: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE(1).pdf)

blemáticas de los migrantes y solicitantes de asilo. Entre las carencias que subrayan se cuentan la falta de manejo de idiomas y la escasez de herramientas adecuadas para lidiar con la pluralidad de situaciones de vulnerabilidad que afectan a los diferentes colectivos.

Las estructuras de los poderes públicos no están preparadas para lidiar con la temática migratoria. Gran parte de la entrada a la regularización migratoria pasa por la Policía Federal, que no tiene estructura, no tiene capacitación, no tiene personal apto para lidiar con la temática migratoria. Entonces terminamos teniendo mucha intervención en esas cuestiones, intentando romper con la resistencia de la policía (DPU).

La capacitación de agentes públicos constituye una de las acciones tendientes a garantizar la atención de calidad a la población migrante en los servicios públicos municipales, incluidas en la Ley Municipal Nro. 16.478/2016.

Se asegurará la atención de calidad a la población inmigrante en lo referente a los servicios públicos municipales, consideradas las siguientes acciones administrativas: I – formación de agentes públicos orientada a: a) la sensibilización sobre la realidad de la inmigración en San Pablo, con orientación sobre los derechos humanos, de los inmigrantes y la legislación referente¹¹⁶.

Cursos de idioma portugués para migrantes

La importancia del idioma portugués en la integración de los migrantes regionales en la sociedad brasileña, y en su acceso a los servicios públicos, también aparece como una cuestión transversal a los temas abordados en la investigación. El manejo del idioma constituye una habilidad esencial que permite que los migrantes se relacionen en mayor pie de igualdad con las instituciones públicas y con la sociedad brasileña en general, reduciendo así su exposición a experiencias de discriminación.

Son varios los factores que inciden en las posibilidades de los migran-

116 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Art. 4.

tes de aprender el idioma portugués. El capital social con el que cuentan sin dudas tiene un papel importante. La apertura (o no) de las comunidades se refleja en los niveles de manejo del idioma que exhiben sus miembros. Los esquemas de relaciones de género desiguales también repercuten en las posibilidades de las mujeres migrantes en este sentido.

Mi madre y yo hablamos muy bien el portugués, entonces no se nota que somos extranjeros. Y como muchas veces el registro es hecho con el CPF, el único momento en que la gente se da cuenta que somos extranjeros es cuando presentamos el RNE, que comienza con letras. Ese es el momento en que dicen: “¡Oh! Eres extranjero” (Hombre, Chile, 31).

La importancia del manejo del idioma se manifiesta especialmente en la dimensión laboral de la integración de los migrantes regionales, más allá de la heterogeneidad de los perfiles socioeconómicos y socioeducativos.

Partiendo de ese diagnóstico, la SMDHC, en alianza con la Secretaría Municipal de Desarrollo, Trabajo y Emprendedurismo (SMDTE, por sus siglas en portugués) y con organizaciones de la sociedad civil, creó el programa PRONATEC Inmigrante (también conocido como PRONATEC Portugués). Se trata de un curso de portugués destinado a migrantes y financiado con los recursos de este programa federal¹¹⁷. El CRAI también ha establecido alianzas con organizaciones de la sociedad civil para ofrecer cursos de portugués a los migrantes. Igualmente sucede en el CIC Inmigrante donde, gracias a una alianza con el Núcleo de Estudios sobre Migraciones, se ofrecen cursos de varios idiomas (abiertos al público general), así como cursos de portugués destinados únicamente a migrantes y refugiados.

Los CATe no contaban con funcionarios que hablaran diferentes idiomas para atender a los migrantes. Considerando que se trata de un aspecto importante de la atención a esta población, recientemente fueron contratados migrantes que accedieron a los cursos de idioma del PRONATEC para realizar esta tarea. El CRAI, por su parte, cuenta con funcionarios migrantes desde su creación.

Además de las iniciativas desarrolladas por instituciones públicas,

117 Se trata del Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y al Empleo, creado por el gobierno federal en 2011 a través de la Ley No. 12.513/2011, en el ámbito del Ministerio de Educación. Brasil, Ley No. 12.513, D.O.U. del 26 de octubre de 2011.

existe un amplio conjunto de organizaciones de la sociedad civil que también ofrecen cursos de idioma portugués a migrantes y refugiados. Como fue mencionado, los cursos administrados por las instituciones públicas frecuentemente se realizan en alianza con estas organizaciones.

En suma, existe un extendido consenso en torno a la importancia decisiva del aprendizaje del idioma portugués para el acceso a derechos por parte de los migrantes, lo cual ha motivado la implementación de una serie de iniciativas al respecto. Gracias a ello, la ciudad de San Pablo cuenta actualmente con una amplia oferta de cursos de portugués destinados a estas poblaciones. La CPMig ha elaborado un documento que mapea esta oferta de cursos¹¹⁸.

Sin embargo, el mayor problema de estos cursos es que consisten en iniciativas puntuales, que carecen de continuidad. En ese sentido, la Ley Nro. 16478/2016 que instituye la política municipal para la población migrante en la municipalidad de San Pablo prevé que este servicio sea ofrecido en forma permanente.

Se asegurará la atención de calidad a la población inmigrante en lo referente a los servicios públicos municipales, consideradas las siguientes acciones administrativas: I – formación de agentes públicos orientada a: [...] b) la interculturalidad y lenguas, con énfasis en los equipos cuyo número de atención a la población inmigrante sea elevado¹¹⁹.

En general, los migrantes coinciden en la importancia del aprendizaje del idioma, y valoran las iniciativas existentes, las cuales se han multiplicado notoriamente en los últimos años.

Muchas instituciones, las prefecturas están ayudando a los inmigrantes con el incentivo de dar las clases del portugués. Hay muchos lugares donde te dan cursos de portugués gratis y eso es indispensable para que puedas vivir en un país así (Mujer, Perú, 57).

118 Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig), *Mapeamento dos cursos de português para imigrantes na cidade de San Pablo*, San Pablo, CPMig, 2015, pp. 36, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Mapeamento%20cursos%20de%20portugues.pdf

119 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Art. 4.

Políticas públicas de participación social de la población migrante

En los últimos años se observa un renovado interés en las formas de participación social en los diferentes niveles de la organización política. Este interés se extiende a las poblaciones migrantes que, si bien muchas veces no cuentan con todos los derechos políticos reconocidos a nivel nacional (como sucede con el derecho al voto en Brasil), acceden a formas de participación política en los niveles locales, como se observa en el caso de la ciudad de San Pablo.

Recientemente el gobierno brasileño ha promovido un conjunto de procesos consultivos y participativos orientados a incluir las perspectivas y demandas de la población migrante en la formulación de las políticas públicas.

Realmente hubo un movimiento bien fuerte en las políticas públicas para los inmigrantes y para los refugiados. Porque San Pablo también recibió muchos refugiados de Haití. Entonces eso también movilizó mucho a la gente con respecto a las migraciones y a la creación de la coordinación. Entonces al sancionar la ley y crear la coordinación, eso ya no va a desaparecer (Mujer, Argentina, 65).

Los migrantes que han tenido una participación más activa en los distintos espacios sostienen que es preciso impulsar un mayor protagonismo de los migrantes por sobre otros actores en los debates públicos. Como sostiene una activista boliviana (36), *“nadie puede ocupar el lugar del inmigrante, ni su voz”*.

En las siguientes secciones se analizan las políticas públicas implementadas por el gobierno brasileño para garantizar el derecho a la participación social de los migrantes regionales.

Política municipal para la población migrante

En 2016 se sancionó por ley la política municipal para la población migrante de la ciudad de San Pablo. Se trata de la primera normativa del país que establece directrices para una política pública migratoria en el ámbito municipal. Como ya fue señalado, esta ley institucionaliza el conjunto de políticas públicas que se han venido implementando en la ciudad de San Pablo durante los últimos años, bajo la coordinación de la CPMig.

La ley fue construida mediante un proceso participativo que contó con un Comité Intersectorial de Política Municipal para Población Inmigrante, compuesto por representantes de instituciones públicas y de la sociedad civil. El Comité tuvo la tarea de promover y articular las políticas públicas migratorias en el municipio, de forma transversal y recogiendo las perspectivas de los migrantes. Este proceso también se alimentó de los insumos surgidos de la Conferencia Municipal de Políticas para Inmigrantes. Las propuestas elaboradas por el Comité se volcaron en un anteproyecto de ley y fueron validadas por medio de una consulta pública, antes de ser encaminadas a la Cámara Municipal y posteriormente sancionadas por el Alcalde, en el marco de la realización del Foro Social Mundial de las Migraciones en la ciudad de San Pablo. Este proceso contó con la participación de migrantes, tanto en forma individual como a través de sus organizaciones¹²⁰.

La Ley Municipal Nro. 16.478/2016 profundiza el carácter participativo de la política local, formalizando la participación de los migrantes a través de la creación de un Consejo Municipal de Inmigrantes, cuyos miembros deberán ser, en su mayoría, migrantes.

La Política Municipal para la Población Inmigrante será implementada con diálogo permanente entre el Poder Público y la sociedad civil, en especial a través de audiencias, consultas públicas y conferencias. § 1° Deberá ser creado, en lo referente a la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía, el Consejo Municipal de Inmigrantes, con la atribución de formular, monitorear y evaluar la Política instituida por esta ley, asegurada la composición parietaria entre el Poder Público y la sociedad civil. § 2° Los representantes de la sociedad civil deberán ser, en su mayoría, inmigrantes y serán elegidos por elección abierta y directa, en formato a ser definido en la regulación de esta ley¹²¹.

120 Por más información sobre este proceso, consultar: Municipalidad de San Pablo, *Política Municipal para a População Imigrante*, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/index.php?p=205909

121 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Art. 5.

Conferencias municipal y nacional sobre migraciones

La primera Conferencia Municipal de Políticas para Inmigrantes se realizó en 2013 en la ciudad de San Pablo. Se trató de un evento de carácter consultivo, cuyo objetivo fue contribuir al debate y a la elaboración de propuestas y directrices para las políticas públicas destinadas a la población migrante. La conferencia fue organizada por la SMDHC, a través de la CPMig, junto con 13 secretarías municipales y 14 entidades de la sociedad civil. Los cuatro ejes temáticos que estructuraron los debates y propuestas surgidos de la conferencia fueron: 1) promoción y garantía del acceso a derechos sociales y servicios públicos; 2) promoción del trabajo decente; 3) inclusión social y reconocimiento cultural; y 4) legislación federal y política nacional de migraciones y asilo. Se trata de temas que, según se analizó en éste y otros capítulos del informe, han asistido a avances sustantivos en los últimos años. La discusión, elaboración y aprobación de las propuestas se desarrolló en tres etapas consecutivas: 1) etapas movilizadoras y libres; 2) grupos de trabajo por ejes; y 3) plenario final¹²². En todas las etapas se registró una significativa participación de migrantes de diversas nacionalidades.

La conferencia municipal se inscribió en el proceso más amplio de la primera Conferencia Nacional sobre Migraciones y Refugio (COMIGRAR). Esta se realizó en 2014, también en la ciudad de San Pablo. COMIGRAR fue una importante iniciativa estatal que movilizó a un conjunto de actores nacionales e internacionales vinculados a la cuestión migratoria. Fue coordinada por el Ministerio de Justicia y Ciudadanía (a través del Departamento de Migraciones), junto al Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo de organismos internacionales, como OIM, ACNUR y UNICEF. También contó con una fuerte participación de migrantes y refugiados, y de sus organizaciones. El principal objetivo de COMIGRAR fue la promoción de un diálogo social ampliado que nutriera el proceso de construcción de una política nacional sobre migraciones y asilo desde una perspectiva de derechos humanos. Algunos de los temas debatidos fueron el acceso a los servicios y los derechos por parte de los migrantes; su inserción económica, social y productiva; la

¹²² Véase más información en: Municipalidad de San Pablo, *Documento final da 1ª Conferência municipal de políticas para migrantes: somos todos migrantes*, 2013, pp.60, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Doc%20Final_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP_2014.pdf

ciudadanía y el reconocimiento de la diversidad; las formas de prevención y protección en los casos de violación de derechos; y la participación social¹²³. Justamente desde el punto de vista de la participación social, uno de los resultados más significativos de COMIGRAR fue la ampliación de los miembros y el mandato del Comité de Acompañamiento de la Sociedad Civil a las acciones de Migración y Refugio (CASC-Migrante) de la Secretaría Nacional de Justicia y Ciudadanía.

Los Consejos Participativos de las Sub-alcaldías de la ciudad de San Pablo

La apertura a la participación de los migrantes en la esfera pública local en la ciudad de San Pablo también se expresa en la creación de vacantes extraordinarias para migrantes en los Consejos Participativos de las Sub-alcaldías. Desde 2014, los migrantes que viven en determinadas regiones pueden elegir y ser electos para formar parte de estos espacios¹²⁴. Las vacantes para migrantes fueron creadas para incluir a estos colectivos en ese espacio de actuación de la sociedad civil. Los consejeros ejercen funciones de control social de la planificación, fiscalización de las acciones y gastos públicos en las regiones, y sugerencia de acciones y políticas públicas. Los cargos son consultivos: los consejeros no tienen poder de decisión, aunque sus propuestas resultan de gran valor para orientar la gestión política local. También son voluntarios: los consejeros no reciben una remuneración por su tarea.

123 Conferencia Nacional sobre Migraciones y Refugio (COMIGRAR), *Informe Final: Post etapa nacional*, Brasilia, COMIGRAR, 2014.

124 *El Decreto No. 54.645/2013* instaura la posibilidad de que los migrantes puedan ser electos para participar de los Consejos Participativos Municipales de las sub-alcaldías de la ciudad de San Pablo. San Pablo, Decreto Municipal No. 54645, D.O. del 30 de noviembre de 2013. El Consejo Participativo es un organismo autónomo de la sociedad civil, creado mediante la Ley No. 15764/2013. San Pablo, Ley Municipal No. 15.764, D.O. del 27 de mayo de 2013. Es reconocido por el gobierno municipal como espacio consultivo y de representación de la sociedad en el territorio de las 32 sub-alcaldías que conforman la ciudad. Su función es ejercer control social y asegurar la participación social en la planificación y fiscalización de las acciones y los gastos públicos, así como sugerir acciones y políticas públicas en los territorios. Está conformado por representantes de la sociedad civil electos por todos los ciudadanos del municipio de San Pablo. De acuerdo con el Decreto Municipal No. 56.353/2015, los consejos se componen de consejeros elegidos en sus respectivas sub-alcaldías, reservando al menos un lugar extraordinario a los migrantes. San Pablo, Decreto Municipal No. 56.353, D.O. del 24 de agosto de 2015.

Me parece que se está avanzando poco a poco. Acá en San Pablo, ahora los ciudadanos bolivianos pueden votar para elegir sus representantes, que convoca la Alcaldía (Hombre, Bolivia, 72).

En la última elección, realizada en 2015, fueron electos 31 consejeros migrantes en 26 sub-alcaldías de la ciudad de San Pablo. Se trata de una iniciativa de gran valor simbólico, aunque paliativa frente a las limitaciones al ejercicio de los derechos políticos por parte de los migrantes. Constituye una experiencia novedosa y reciente, cuyos protagonistas aún se encuentran transitando y conociendo. Analizar esta medida, a los efectos de dar cuenta de sus impactos en la gestión política local en materia de migraciones, constituye una tarea importante.

Fue muy bueno, aunque fue el primer año que existieron los consejeros. Entramos, pero no sabíamos qué hacer, cómo iba a funcionar. Creo que ese primer año fue más bien para que conozcamos el entorno, cómo es que funciona todo. Para conocer, para intentar organizarnos (Hombre, Perú, 39).

Políticas públicas de garantía de los derechos sociales de la población migrante

En los siguientes apartados se analizan las políticas públicas implementadas por el gobierno brasileño para garantizar a los migrantes regionales los derechos sociales analizados en esta investigación: trabajo y seguridad social, salud, educación y vivienda. Estas iniciativas se articulan con las políticas públicas sobre cuestiones transversales —igualdad y no discriminación y participación social— analizadas en las secciones anteriores.

Derecho al trabajo y a la seguridad social

Ante la emergencia y creciente visibilidad de un conjunto de desafíos para el acceso de los migrantes al trabajo y a la seguridad social —identificados en la primera parte del informe— los diferentes niveles del gobierno brasileño han venido implementando políticas públicas y otras iniciativas de generación de empleo y promoción del trabajo formal, destinadas a la población migrante. Estas acciones se han llevado

adelante en simultáneo a la promoción del acceso de estos grupos a las políticas públicas universales de trabajo y seguridad social impulsadas durante la última década: la formalización del empleo y el aumento sostenido en los salarios mínimos.

Promoción del trabajo formal

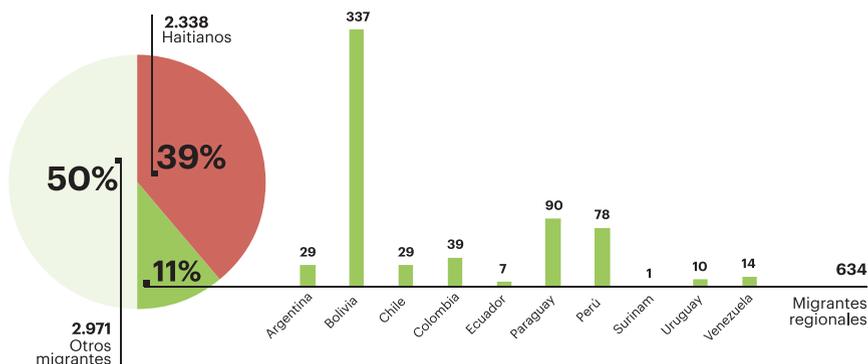
En el período reciente es posible identificar un conjunto de políticas públicas orientadas a promover el trabajo formal entre los migrantes, formuladas e implementadas por distintas instituciones de los gobiernos municipal y estadual, en algunos casos con el apoyo del gobierno federal.

En primer lugar, se observan iniciativas de promoción del acceso a la documentación laboral. Durante los últimos años, y a partir de la creciente visibilización de la presencia de migrantes en la ciudad de San Pablo, y de los desafíos específicos que afectan a estos grupos en el ámbito laboral, la SMDTE, con el impulso de la CPMig, comenzó a desarrollar políticas públicas para estos colectivos. Uno de los primeros temas que abordó la SMDTE fue la facilitación de la emisión de Libretas de Trabajo y Previsión Social (CTPS, por su sigla en portugués) para los migrantes. La CTPS es el documento mediante el cual se formaliza la relación laboral, se registra a la persona y se garantiza su acceso a los derechos que les corresponden a todos los trabajadores, según lo establece la Constitución brasileña. Estos primeros intentos encontraron obstáculos burocráticos. En primer lugar, aquellos que impone el marco normativo migratorio vigente. Segundo, que el Ministerio de Trabajo concentra la emisión de estos documentos a través de las delegaciones en los Estados. Ante esta situación, la CPMig y la SMDTE propusieron comenzar a emitir CTPS a los migrantes a través de los Centros de Apoyo al Trabajo y Emprendedurismo (CATE), que ya entregaban estos documentos a las personas brasileñas. En el período reciente el CATE ubicado en el barrio de Luz pasó a centralizar gran parte de estos trámites.

El Gráfico 8 muestra la proporción de las diez principales nacionalidades de migrantes atendidos en los CATE entre enero de 2015 y junio de 2016. De un total de atenciones que asciende a cerca de 6.000 personas, los haitianos representan casi el 40% de los migrantes atendidos, un porcentaje muy superior a las siguientes nacionalidades más representativas: bolivianos (6%), angoleños, nigerianos y senegaleses

(4% cada uno). Esta disparidad puede deberse tanto al hecho de que los haitianos componen el flujo más importante de los últimos años, como al acceso más fácil a la documentación laboral que garantiza la visa por “razones humanitarias” concedida a estos migrantes.

Gráfico 8: Migrantes atendidos en los CATE, según país de nacimiento (enero 2015-junio 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en CATE/SMDTE, junio 2016

Los migrantes regionales representan aproximadamente el 11% (634) de los asistidos por los CATE en ese período. Dentro de ese universo, los bolivianos aparecen como el grupo más representativo (53%), seguidos de los paraguayos (14%) y los peruanos (12%). Es posible suponer que la presencia relativamente baja de estos migrantes en los registros de los CATE se debe a que éstos procuran otras formas de inserción laboral que se encuentran al margen del sector formal (por ejemplo, en los talleres textiles).

Los CATE también atienden a los migrantes en el Centro de Referencia y Atención para Inmigrantes (CRAI); el funcionamiento de este y otros equipamientos será analizado más adelante.

A nivel del gobierno del Estado de San Pablo, en el ámbito de la Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía existe un Centro de

Integración de la Ciudadanía destinado a migrantes y refugiados, conocido como CIC Inmigrante. Allí funciona un Puesto de Atendimento al Trabajador (PAT), dependiente de la Secretaría de Empleo y Relaciones del Trabajo del Estado. El PAT atiende diariamente en el CIC Inmigrante, ofreciendo asistencia a los migrantes que concurren a este centro, cuyas consultas giran mayoritariamente en torno a cuestiones laborales.

En segundo lugar, se registran varias acciones en materia de formación y capacitación para la inserción laboral de los migrantes. En los CATe los migrantes acceden a varios servicios, como apoyo para la elaboración de currículums, capacitación para entrevistas laborales, orientación para acceder a cursos de formación ofrecidos por PRONATEC, entre otros. El CRAI también ofrece asesoramiento a los migrantes sobre los cursos disponibles en el ámbito de PRONATEC.

Según datos del CATe respecto del nivel educativo de todos los migrantes atendidos por los CATe entre enero de 2015 y junio de 2016, prevalecen los trabajadores con nivel secundario completo e incompleto (41%), mientras que aquellos con nivel universitario completo o incompleto representan sólo un 14%.

Por último, se observan iniciativas de intermediación entre empresas y migrantes con el propósito de facilitar la inserción laboral de éstos. Desde la CPMig y la SMDTE se tomó la definición de actuar como intermediarios entre empresas en busca de empleados, y migrantes en busca de empleo. Estos órganos llevaron a cabo un trabajo de articulación con empresas de la ciudad de San Pablo y organizaron dos encuentros para discutir la empleabilidad de migrantes y refugiados. Se trató de iniciativas novedosas, orientadas a aclarar dudas jurídicas respecto de la contratación de personas extranjeras, y a deconstruir algunos prejuicios respecto de los migrantes, por ejemplo, en lo que respecta a sus niveles de calificación (que, si bien en muchos casos son muy elevados, enfrentan problemas para acceder al reconocimiento de sus títulos).

El CIC Inmigrante también ha venido implementando acciones en este sentido. Los migrantes que concurren a este establecimiento son registrados y notificados cuando existen vacantes de trabajo que se ajustan a sus perfiles. Además, en 2016 el CIC Inmigrante organizó la tercera feria de empleo, en alianza con organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Se trató de un evento que reunió

a más de 500 migrantes y refugiados que, además de registrarse para acceder a información sobre vacantes de empleo en el sector privado y público, accedieron a varios servicios de información y capacitación para la inserción laboral.

En suma, se trata de iniciativas que buscan promover el trabajo formal entre los migrantes, a través de un conjunto de acciones: facilitar el acceso a la documentación, brindar herramientas de capacitación para la inserción en el mercado laboral, y generar espacios de encuentro entre migrantes que buscan empleo y posibles empleadores. En todas estas iniciativas se destaca el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil como aliadas estratégicas de las instituciones públicas.

Combate al trabajo esclavo

El problema del trabajo en condiciones análogas a la esclavitud y su relación con el delito de la trata de personas con fines de explotación laboral han ocupado un lugar importante en la agenda del gobierno brasileño durante los últimos años. En la ciudad de San Pablo, esta cuestión se ha visto fuertemente vinculada a los procesos migratorios, debido a la gran visibilidad que cobró el fenómeno de la inserción masiva de migrantes bolivianos y de otras nacionalidades en los talleres textiles.

En San Pablo hay problemas para enfrentar. La Municipalidad no puede negar que hay trabajo análogo al trabajo esclavo, que hay niños en esos ambientes, que hay mujeres siendo violadas. No hay cómo no tratar esas temáticas. Quizás en otras ciudades eso ocurre, pero de forma más aislada. Aquí hay miles de inmigrantes en un sector de producción, que es la confección, la costura (CDHIC).

Mediante una serie de instancias colegiadas y paritarias, el gobierno brasileño ha venido implementando acciones de combate al trabajo esclavo y de promoción del trabajo decente. El gobierno municipal ha abordado este tema desde una perspectiva de derechos, buscando evitar la estigmatización de los migrantes regionales. En 2013, cuando se crea la SMDHC, se destina un área específica a la promoción del trabajo decente. La instancia que se crea con este fin es la Comisión Municipal para la Erradicación del Trabajo Esclavo (COMTRAE), un espacio paritario, integrado por el gobierno y la sociedad civil. La COMTRAE trabaja

en forma transversal con los restantes órganos del gobierno. Su función principal fue la construcción de un Plan Municipal para la Erradicación del Trabajo Esclavo. Este Plan incluye una serie de acciones organizadas en torno a 5 ejes. San Pablo fue el primer municipio del país en contar con una comisión y un plan municipal sobre este tema¹²⁵.

Más allá de estos avances, se mencionan aspectos a mejorar en la política municipal de erradicación del trabajo esclavo. En primer lugar, el Estado de San Pablo cuenta con un número bajo de inspectores del Ministerio de Trabajo, por lo cual se prioriza la inspección de las grandes marcas y cadenas de producción y comercialización de indumentaria, con el objetivo de generar un mayor impacto y lograr más visibilidad de las acciones. Sería necesario contar con más inspectores y canales de denuncia. Asimismo, se subraya la importancia de concientizar a las personas que se encuentran sujetas a estas formas de trabajo. También sería propicio articular las estrategias de combate al trabajo esclavo, como el rescate de trabajadores en estas condiciones, con acciones orientadas a garantizar el acceso a la vivienda. Generalmente el lugar de trabajo coincide con el lugar de vivienda por lo que, al ser rescatados, muchos trabajadores quedan en situación de calle. El CRAI ha participado de operaciones de rescate de trabajadores en estas situaciones, acogiendo a los migrantes que no tienen a dónde ir, y apoyando a los que necesitan abrir cuentas bancarias para recibir indemnizaciones. También se destaca la importancia de acompañar estas operaciones con iniciativas de acceso a políticas sociales y a la educación, no sólo en lo que respecta al acceso de los niños y niñas a las escuelas, sino a la sensibilización sobre este tema en las aulas.

Economía social y emprendedurismo

En el marco del desarrollo de las iniciativas descritas, la SMDTE comenzó a percibir que un conjunto significativo de migrantes eran o querían convertirse en emprendedores: construir sus propios negocios y/o cooperativas. Frente a ese diagnóstico, la Secretaría implementó algunas acciones en materia de economía social y emprendedurismo destinadas a migrantes. Fundamentalmente, comenzó a ofrecer capa-

¹²⁵ Véase más información en: Municipalidad de San Pablo, *Plano Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo*, disponible en: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE(1).pdf)

citación en algunas áreas de fuerte inserción laboral de estos colectivos, como la confección de vestimenta y la gastronomía. En esa misma línea, se creó una incubadora pública de emprendimientos económicos solidarios en la ciudad, en colaboración con la SMDHC.

La SMDTE también comenzó a colaborar con los migrantes interesados en formar cooperativas para producir y comercializar sus productos. Esta iniciativa tuvo lugar en 2015, en el marco de una fuerte movilización por este tema, llevada adelante no sólo por parte de migrantes. Ese año se realizó la primera feria de economía solidaria y agricultura familiar, en la que participaron grupos de migrantes que concurrieron allí a comercializar productos artesanales y gastronómicos.

Asimismo, recientemente se aprobó una política municipal de compras públicas que obliga a los distintos órganos a comprar a micro-emprendedores, pequeñas y medianas empresas y cooperativas. Se trata de una iniciativa con un gran potencial, ya que la municipalidad maneja un presupuesto significativo para compras en rubros como meriendas escolares y uniformes de los alumnos de las escuelas municipales, entre otros. El principio que orienta esta política es mostrar que la economía solidaria puede y debe ser una estrategia más de desarrollo.

Bancarización

Desde la CPMig también se promovió una iniciativa que, si bien no se refiere estrictamente al derecho al trabajo y a la seguridad social, se vincula con las condiciones laborales y de acceso a las instituciones públicas y privadas de amplios sectores de trabajadores migrantes. Producto de los obstáculos descriptos en la primera parte del informe, muchos migrantes regionales no acceden a la regularización migratoria, por lo que no cuentan con los documentos necesarios para realizar una serie de trámites, como, por ejemplo, abrir una cuenta en un banco. Incluso aquellos que se encuentran realizando estos trámites durante mucho tiempo sólo cuentan con el documento conocido como “protocolo”, que suele ser rechazado debido al desconocimiento de su validez.

Abrir una cuenta en el banco. El sistema parece que no está hecho para los extranjeros. La documentación... cuando recibes el nú-

mero de documento, no está hecho para encajar en el sistema. Yo considero que eso es un problema (Hombre, Uruguay, 35).

No me querían dejar abrir una cuenta en el Banco de Brasil. ¿Sabes que eso es un problema? No porque uno es extranjero, sino porque ellos necesitan saber que uno va a tener con que pagar, que uno está viviendo aquí en realidad. Hay un montón de conflictos porque en realidad sin banco no hay beca, y sin beca no hay casa, y sin casa no hay banco, porque no hay comprobante de residencia (Hombre, Colombia, 28).

En 2013 se produjo un suceso lamentable y de gran visibilidad: la muerte de un niño boliviano, en el marco de un asalto a la vivienda donde residía. Estos hechos son frecuentes, debido a que es de público conocimiento que los migrantes que manejan volúmenes significativos de dinero en efectivo —por ejemplo, aquellos que trabajan en el sector textil— lo almacenan en sus viviendas ante la imposibilidad de depositarlo en una cuenta bancaria.

Partiendo del diagnóstico de que la apertura de cuentas bancarias reduce la exposición de los migrantes a este tipo de hechos, permite que éstos accedan a políticas sociales y a empleos formales, siendo, por lo tanto, un requisito para el acceso a un conjunto de derechos, en 2013 la SMDHC firmó un acuerdo con el banco Caixa Económica Federal. En virtud del mismo, los migrantes provenientes de los países del MERCOSUR se beneficiaban de una flexibilización de la documentación exigida por este banco para abrir una cuenta. Asimismo, se formalizó la aceptación del protocolo de solicitud del RNE como un documento hábil para la bancarización. En 2014 la SMDHC firmó un acuerdo similar con el Banco de Brasil, ampliando estos beneficios a los migrantes de todas las nacionalidades.

Se trata de un avance sustantivo, que debe ser destacado. También sería propicio analizar de qué modo podrían profundizarse sus impactos en el acceso a la bancarización de los migrantes. En este sentido, la descentralización de la emisión de documentos sin duda aparece como un aspecto clave, al igual que la difusión de los alcances de esta iniciativa, tanto entre los funcionarios bancarios como entre los propios migrantes.

Derecho a la salud

El área de la salud también se ha hecho eco de la creciente presencia de migrantes en la ciudad de San Pablo, y de la diversificación de los desafíos para el acceso a este derecho fundamental por parte de esta población. En los últimos años se observa un conjunto de acciones orientadas a promover el acceso de los migrantes a la salud, en el marco de un extendido acceso al SUS, y un incipiente proceso de construcción de una política municipal de salud para migrantes y refugiados¹²⁶.

Sensibilización sobre el derecho a la salud

Tras un proceso de diagnóstico de las problemáticas de acceso a la salud de los migrantes, y de planificación, el GT sobre Migración definió un conjunto de acciones a ser implementadas. El trabajo de este grupo parte de la concepción de que los principales factores que subyacen a las dificultades que experimentan los migrantes para acceder al derecho a la salud son la xenofobia y los prejuicios negativos hacia estos colectivos por parte de la sociedad en general y de los agentes de la salud en particular.

A partir de ese análisis, se comenzó a implementar un conjunto de iniciativas. Las primeras fueron actividades culturales, a través de las cuales se buscó intercambiar información y valorizar las culturas de los países de origen de los migrantes y también de Brasil. Asimismo, se incluyeron actividades destinadas a migrantes en un evento organizado por la SMS y orientada al público general, llamado “Virada da Saúde”. Estas actividades buscaron promover una visión de la salud como un proceso integral y no como un saber técnico, reflexionando, además, sobre los aspectos culturales de las distintas colectividades y sus implicancias en materia de salud. También se produjeron materiales audiovisuales institucionales orientados a sensibilizar a los funcionarios y a los usuarios del sistema de salud sobre la universalidad del mismo, que se extiende a las comunidades de migrantes. Además, se organizaron rondas de conversación en 63 unidades básicas, con el objetivo de sensibilizar sobre las migraciones en la ciudad de San Pablo, llevar la

¹²⁶ Steffens, Isadora y Martins, Jameson, “‘Falta um Jorge’: a saúde na política municipal para migrantes de São Paulo (SP)”, em *Lua Nova*, No. 98, 2016, pp.275-299, disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n98/1807-0175-ln-98-00275.pdf>

política pública al territorio, y tender puentes con organizaciones locales. Los formadores que participaron de esas rondas fueron migrantes y refugiados. Los migrantes regionales reconocen la multiplicación de estas iniciativas y valoran sus impactos.

Hoy en día hay muchas campañas, inclusive la Secretaría de Salud apoya, están haciendo una campaña específica de sensibilización a los agentes públicos en cuanto a temas específicos (Mujer, Colombia, 37).

Traducción de materiales informativos

En la etapa de diagnóstico, el GT de la SMS también concluyó que un conjunto de acciones centrales debería girar en torno a la cuestión del idioma como aspecto transversal de las iniciativas de promoción del acceso de los migrantes al sistema de salud.

Partiendo de esa constatación, desde el GT se comenzó a trabajar en la traducción de materiales informativos a varios idiomas y en la creación de diccionarios de enfermedades comunes. Esta iniciativa fue una colaboración entre la SMS, la CPMig y el CRAI. También se está realizando un registro de funcionarios que hablan más de un idioma, a los efectos de desarrollar una estrategia que garantice la atención —primaria y de emergencia— en los idiomas de las distintas comunidades de migrantes.

Derecho a la educación

En materia de derecho a la educación se observa un conjunto de iniciativas especialmente orientadas al combate a la discriminación hacia los niños y las niñas migrantes en el ámbito de la educación pública, con el objetivo de garantizar este derecho. Estas acciones se desarrollan en un contexto de acceso universal de los niños y las niñas migrantes a la educación pública en la ciudad de San Pablo, analizado en la primera sección del informe.

Revisión de currículas educativas

Una de las acciones que desarrolla el Núcleo de Educación Étnico Racial de la SME es la revisión del diseño y los contenidos curriculares de las es-

cuelas municipales. Se trata de una revisión que busca romper con la historia eurocéntrica, al tiempo que valoriza los saberes indígenas y la diversidad de las culturas latinoamericanas. Se trata de una iniciativa reciente, valorada por los migrantes que se encuentran familiarizados con ella.

En la Secretaría de Educación de la ciudad de San Pablo hay una coordinación que es para mostrar y para llevar a las escuelas las diferencias y las igualdades entre los negros, los indios y teóricamente los inmigrantes. Pero todavía no está incorporado el tema inmigrante dentro de esta coordinación. Yo reconozco que es una lucha que está en pauta y que ahora, por lo menos, está apareciendo, existe. Hace cuatro o cinco años atrás no existía. Entonces es un proceso. Son luchas que demoran y en cierto momento aparecen (Mujer, Argentina, 65).

Valorización de la diversidad cultural

En el marco de las iniciativas orientadas a valorizar las culturas latinoamericanas, la Secretaría Municipal de Educación, la Secretaría Municipal de Cultura y la CPMig también han organizado un conjunto de actividades culturales. Un ejemplo fue la muestra titulada “Diciembre migrante”, realizada en 2014.

Muchas de estas actividades se llevan adelante en alianza con organizaciones de la sociedad civil y con agrupaciones culturales de las colectividades de migrantes. El vínculo con las organizaciones de la sociedad civil, y su papel como motor de los cambios en la política pública, es destacado por los funcionarios públicos entrevistados.

Nosotros entendemos que la política pública no sale de acá, de este gabinete de la Secretaría, y va para la calle. Ella surge de las demandas de los movimientos sociales y de los educadores. Nuestras pautas formativas son construidas a partir de la necesidad de los educadores y alumnos, y de las reivindicaciones de los padres, principalmente en lo que se refiere al combate a la xenofobia (Núcleo de Educación Étnico Racial, SME).

Derecho a la vivienda

A diferencia de otras áreas como el trabajo y la seguridad social, la salud y la educación, existen escasas iniciativas de promoción del derecho a la vivienda de los migrantes en la ciudad de San Pablo, y en Brasil en general. En las entrevistas realizadas no se encuentran relatos de acceso al principal programa de vivienda implementado en ese país en el período reciente: *Minha Casa Minha Vida*. Los distintos actores consultados sostienen que esto se debe a la falta de información sobre las condiciones de acceso a esta política.

Los refugios de emergencia especialmente destinados a la población migrante constituyen la única excepción en materia de acciones abocadas a la protección del derecho a la vivienda adecuada, entendido en el sentido amplio ya expuesto. Sin embargo, se trata de iniciativas que se limitan a proveer soluciones temporarias a situaciones de extrema vulnerabilidad.

Es preciso aclarar que la insuficiencia de políticas habitacionales no afecta únicamente a los migrantes, sino al conjunto de los sectores de menores ingresos en Brasil.

Refugios de emergencia para migrantes

El Centro de Referencia y Atención para Inmigrantes (CRAI), creado en 2014 por la CPMig, en convenio con la Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social (SMADS), y con el apoyo del Ministerio de Justicia y Ciudadanía, constituye el primer equipamiento de estas características destinado específicamente a migrantes y refugiados, no sólo en la ciudad de San Pablo, sino en todo Brasil. Antes de la creación del CRAI no existían refugios para la población migrante. Cuando los migrantes que se encontraban en situación de calle se dirigían a los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) y a los Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS)¹²⁷, eran remitidos a los refugios destinados a las personas que se encuentran en situación de calle¹²⁸.

¹²⁷ Se trata de las unidades públicas de referencia de los distintos niveles de protección social (básica y especial) establecidos por el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) de Brasil.

¹²⁸ Esto generaba una diversidad de conflictos, debido a que se trata de poblaciones con perfiles esencialmente diferentes. Si bien muchos migrantes experimentan períodos de situación de calle, puede tratarse de situaciones pasajeras y circunstanciales, lo cual los diferencia de las poblaciones que se encuentran en esa situación con otras características y por períodos más extensos.

Como destaca un activista del CDHIC, *“el CRAI no es sólo un espacio para que el migrante duerma, sino que hay atención también, jurídica, social, psicológica”*. El CRAI cuenta con dos secciones: una de referencia —cuyas principales funciones de asistencia a los migrantes ya fueron comentadas en las secciones anteriores— y una de atención, gestionada por Servicio Franciscano de Solidaridad (SEFRAS). El CRAI trabaja de forma articulada con un amplio espectro de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Se trata de un servicio de puertas abiertas, que atiende a todos los migrantes y refugiados sin importar su situación migratoria. Las personas que acceden a este servicio generalmente se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, por ejemplo, migrantes recién llegados a la ciudad o solicitantes de asilo.

Actualmente, existen cuatro Centros de Acogida (CA) y Centros de Acogida Especial (CAE) específicos para migrantes, con un total de 540 lugares. Después del CRAI, se inauguraron dos nuevos equipamientos en 2015: el CA Pari, gestionado por la Congregación de las Hermanas Scalabrinianas, y el CAE Mujeres Inmigrantes Penha, exclusivo para mujeres y niños, y administrado por la Asociación Palotina. En 2016 se abrió un segundo CAE especial para mujeres y niños, bajo la responsabilidad de la Institución Lygia Jardim. Además de los equipamientos específicos, existen otras 200 vacantes normalmente ocupadas por este público en el Arsenal Esperanza, una institución gestionada por el Servicio Misionario Giovani (SERMIG).

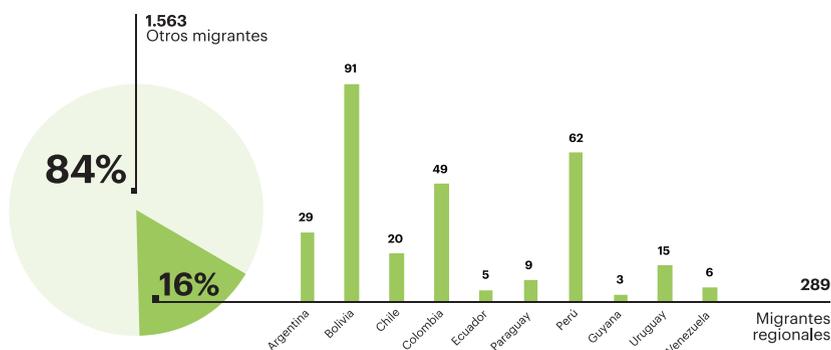
Al principio, el CRAI atendía fundamentalmente a migrantes haitianos, en el contexto de la llegada masiva de población de esta nacionalidad a la ciudad de San Pablo. Con el transcurso del tiempo y los cambios en las tendencias de los flujos migratorios hacia la ciudad, los haitianos fueron perdiendo relevancia frente otros colectivos, como los angoleños y los congoleños. Si bien el CRAI ha recibido (y aún recibe) a migrantes regionales, estos grupos nunca representaron la mayoría del público de este servicio. Los migrantes de los países de la región implementan estrategias de acceso a la vivienda que, si bien en muchos casos se circunscriben a hábitats informales, y casi en su mayoría se apoyan en redes sociales, resuelven —aunque en muchos casos, de forma precaria— esta necesidad.

Según datos del CRAI Bela Vista, los migrantes regionales representan menos de un 5% de la atención que se realiza en este local; entre éstos, los peruanos no alcanzan a un 3% y los bolivianos constituyen menos de un 2%¹²⁹.

129 Las nacionalidades que más recurren a este servicio son los haitianos (21%), congoleños (19%), angoleños (16%) y nigerianos (11%).

Como muestra el Gráfico 9, los migrantes regionales representan casi un 13% del total de registros en el Sistema de Información del Atendimento a los Usuarios (SISA), la base de datos de Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social (SMADS) que recoge la información sobre los centros de acogida (específicos para migrantes y para público general)¹³⁰. Entre los migrantes regionales, se destaca la presencia de bolivianos y peruanos que, en conjunto, representan más de la mitad de los migrantes regionales.

Gráfico 9: Migrantes registrados en el SISA, según país de nacimiento (2015)



Fuente: Elaboración propia con base en SISA / SMADS, octubre de 2016

La experiencia pionera del CRAI en San Pablo está siendo replicada en otras ciudades de Brasil. Por el momento ya existe un centro en Florianópolis y se espera instalar otro en Porto Alegre. La Ley Nro. 16478/2016 que instituye la política municipal para la población migrante en la municipalidad de San Pablo formaliza la existencia de los CRAI.

El Poder Público deberá mantener Centros de Referencia y Atención a Inmigrantes – CRAI, destinados a la prestación de

¹³⁰ Véase más información sobre las bases de datos utilizadas en esta investigación en el Anexo Metodológico.

servicios específicos a los inmigrantes y a la articulación del acceso a los demás servicios públicos, permitida la atención en unidades móviles¹³¹.

El gobierno del Estado de San Pablo también ha implementado iniciativas en materia de refugios para migrantes. La Casa de Paso “Terra Nova”, inaugurada en 2014 en el ámbito de la Secretaría Estadual de Desarrollo Social, es el primer refugio destinado exclusivamente a víctimas de trata de personas, refugiados y solicitantes de asilo en el estado.

Con la excepción de la política de refugios de emergencia, no existen otras acciones específicamente destinadas a garantizar el acceso a la vivienda de los migrantes en la ciudad de San Pablo. Reconociendo esta carencia, la Ley Nro. 16478/2016 incluye entre las acciones prioritarias en la implementación de la política municipal para la población migrante:

coordinar acciones en el sentido de dar acceso a la población inmigrante a programas habitacionales, promoviendo su derecho a vivienda digna, sea provisoria, de corto y medio plazo o definitiva.¹³²

Desde la Secretaría Municipal de Habitación (SEHAB), un organismo abocado a la vivienda social para sectores de baja renta y en situaciones de vulnerabilidad extrema, recientemente se han empezado a realizar algunas acciones. En diálogo con la CPMig y con organizaciones de la sociedad civil, la SEHAB comenzó a constatar las necesidades de vivienda de los colectivos migrantes en la ciudad, y las formas específicas de discriminación y explotación que sufren en sus estrategias para acceder a este derecho. En ese sentido, comenzó a desarrollar algunas acciones de sensibilización destinadas a inmobiliarias y propietarios de inmuebles, buscando promover una mayor flexibilidad en las condiciones de los contratos de alquiler —para que éstos se ajusten a las necesidades de los migrantes— y a difundir que los protocolos de solicitud del RNE y del estatuto de refugiado constituyen documentos válidos para realizar transacciones inmobiliarias.

131 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Art. 6

132 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Art. 7 (VI).

Las organizaciones de la sociedad civil coinciden en este diagnóstico: si bien destacan la importancia de la política de refugios de emergencia específicamente destinados a migrantes, cuestionan la escasez de otras iniciativas que garanticen el acceso a la vivienda de estos colectivos, especialmente de aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

San Pablo avanzó en las casas de acogida, que no tenía y ahora tiene. Esto es un gran avance. Pero no existe un segundo paso. Cuando salen de las casas de acogida, ¿adónde van? Ellos no tienen condición financiera para alquilar una casa. En Brasil necesitan de garantía, necesitan de tres salarios, y no lo tienen. ¿Cuál es el resultado? Muchas veces ellos van a lugares extremadamente degradantes. Nosotros estamos acompañando las ocupaciones en el centro, existen edificios que tienen 300 familias de inmigrantes, prácticamente edificios abandonados que pertenecen a la Municipalidad. O ellos terminan en conventillos. Aquí existen haitianos que duermen cuatro en un espacio sin cocina, sin ventana, para compartir el alquiler (Misión Paz).

Políticas públicas para migrantes con enfoque de género

Los derechos de las mujeres han formado parte de la agenda política brasileña durante las últimas décadas, siendo un campo de importantes avances normativos, institucionales y de políticas públicas. Los logros en materia de combate a la trata de personas constituyen ejemplos relevantes en este sentido¹³³.

En la ciudad de San Pablo en el período reciente se encuentra un conjunto de iniciativas de promoción de los derechos de las mujeres migrantes. Se trata de acciones transversales a los temas que analiza esta investigación: el acceso a derechos sociales y servicios públicos por parte de las personas migrantes, en este caso, las mujeres.

¹³³ Véase: Brasil, Secretaría Nacional de Justicia y Ciudadanía, *Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*, Alves dos Anjos, Fernanda et al. (org), Secretaría Nacional de Justicia y Ciudadanía, Brasilia, 1ª Edición, 2013, disponible en: http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha_traficodepessoas_uma_abordagem_direitos_humanos.pdf

El organismo a cargo de los temas de género en la ciudad de San Pablo es la Secretaría Municipal de Políticas para las Mujeres¹³⁴. El trabajo de la Secretaría parte de la visión de que para superar las desigualdades de género, es preciso atender a las mujeres como sujetos de sus propias reivindicaciones. En este sentido, las funcionarias entrevistadas explican que el trabajo sobre derechos de las mujeres migrantes que desarrolla la Secretaría surgió a partir de una demanda de este grupo.

Comenzamos un trabajo con las inmigrantes en 2013. Fue una necesidad de ellas. Fueron las mujeres inmigrantes las que nos buscaron, pidiendo que desarrollemos algún trabajo con ellas (Secretaría de Políticas para la Mujer).

Las primeras acciones implementadas fueron seminarios temáticos sobre cuestiones relevantes para las mujeres migrantes, como el acceso a la salud y al trabajo en la ciudad de San Pablo. Estas instancias permitieron identificar un conjunto de necesidades de los distintos colectivos de mujeres migrantes. Fueron realizadas en alianza con la CPMig, y contaron con la participación de organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre estos temas.

Este organismo también comenzó a realizar actividades de sensibilización sobre estos temas en lugares clave de sociabilidad de las colectividades de migrantes en la ciudad, como la Plaza Kantuta y la calle Coimbra. Allí organizan charlas con mujeres migrantes, sobre distintas cuestiones que las afectan, como las distintas formas de violencia de género.

La Secretaría también incluyó a las mujeres migrantes por primera vez en los procesos preparatorios y en las propias conferencias municipal y nacional sobre políticas para mujeres. En esas instancias se discutieron temas como el acceso a la salud de las mujeres migrantes, los casos de violencia obstétrica que sufren en el sistema de salud pública, sus necesidades de vivienda, y sus formas de acceso a la ciudad.

¹³⁴ Esta Secretaría fue creada en 2013 con el objetivo de formular, coordinar y ejecutar las políticas y directrices para la promoción de los derechos de las mujeres, la eliminación de las formas de discriminación que las afectan, y la consecución de su plena integración social, política y económica. Se trata del organismo que articula las políticas públicas de igualdad de género en el gobierno municipal, principalmente el combate a la violencia y el fortalecimiento de la autonomía económica y política de las mujeres.

Actualmente, la Secretaría trabaja en la elaboración del Plan Municipal de Políticas para Mujeres y la implementación de un Consejo Municipal de Políticas para Mujeres, que incluirá a representantes del poder público y de la sociedad civil. La Secretaría está promoviendo la participación de mujeres migrantes en estos espacios.

En suma, en el período reciente se observa una apertura al trabajo sobre esta particular intersección temática en la ciudad de San Pablo; una apertura propiciada y valorada por las propias mujeres migrantes, especialmente aquellas que participan en organizaciones de la sociedad civil.

También hacemos trabajos que tienen que ver con las instituciones. A nivel municipal nos ha ido un poco mejor, porque en esta gestión hay más apertura. Después habrá que ver qué gestión estará, para hacer cosas con la Secretaría de Salud del municipio, un folder sobre la cultura de los partos de las mujeres andinas, por ejemplo, o talleres, cosas de ese tipo. Ahí entonces empezamos a ver la participación de las mujeres migrantes en la política porque, como migrantes, no tenemos... Entonces empezamos a hacer algunas parcerias con la Secretaría de la Mujer para tener un poco más de participación política (Mujer, Chile, 38).



Consideraciones finales

En este documento se han analizado aspectos relevantes en cuanto al acceso de las personas migrantes regionales a un conjunto de derechos sociales y políticas públicas en la ciudad de San Pablo.

El propósito de este estudio ha sido aportar información útil para la formulación e implementación de políticas públicas de promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes regionales. En otras palabras, la investigación ha pretendido contribuir con la incorporación del enfoque de derechos en las políticas públicas destinadas a garantizar los derechos de las personas migrantes en el contexto de la integración regional.

Los países de la región aún exhiben importantes brechas económicas, políticas, sociales y culturales, que si bien afectan a amplios sectores de la población, suelen verse agravadas en el caso de las personas migrantes, especialmente cuando se trata de mujeres, niños y niñas, personas mayores, y otros grupos en situación de vulnerabilidad. Reconocer la existencia de estas situaciones constituye un paso fundamental para formular estrategias e impulsar acciones que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de esta población.

La inclusión social de las personas migrantes y la implementación de acciones orientadas a garantizar sus derechos, obligan a redirigir el análisis hacia las escalas urbanas y locales, desde los municipios hasta las áreas metropolitanas. En este sentido, el presente estudio ha indagado en las formas en que los migrantes regionales obtienen su documentación, trabajan, estudian, acceden a servicios y políticas públicas, participan de la vida social y política, viven y configuran espacios de sociabilidad en la ciudad de San Pablo.

El acceso a los derechos sociales guarda una estrecha relación con la existencia de marcos normativos e institucionales que posibiliten la regularización migratoria. Los avances desarrollados en el MERCOSUR resultan de especial relevancia en este sentido. Una amplia mayoría de los migrantes regionales entrevistados se encuentra en situación migratoria regular, lo cual ha impactado positivamente en términos de acceso a derechos sociales. Un importante conjunto de estos migrantes ha regularizado su situación migratoria a través del Acuerdo de Residencia, vigente desde 2009.

La irregularidad migratoria frecuentemente se articula con situaciones de informalidad laboral, especialmente en el caso de los migrantes recientes. Sin embargo, la regularización migratoria no siempre asegura el acceso al mercado laboral formal en igualdad de condiciones. Amplios sectores de migrantes regionales se insertan en el mercado informal de trabajo en la ciudad de San Pablo, donde experimentan diversas formas de precariedad laboral.

En los últimos años el Estado brasileño, a través de sus diferentes niveles y agencias gubernamentales, ha implementado un conjunto de políticas públicas orientadas a la promoción del trabajo formal, el combate al trabajo esclavo y a la trata de personas, la economía social y el emprendedurismo.

El funcionamiento del sistema de salud pública, en términos de acceso y calidad, ha mejorado sustantivamente en la ciudad de San Pablo en el período reciente, según han señalado las entrevistas realizadas. No obstante, también se han indicado aspectos a mejorar; algunos generales, vinculados con situaciones que afectan a la salud pública brasileña, y otros específicos, como la existencia de casos de prácticas discriminatorias hacia ciertos colectivos de migrantes.

También en este caso se ha impulsado un conjunto de políticas públicas orientadas a garantizar el derecho a la salud de los migrantes y refugiados. Estas políticas han incluido acciones de formación de funcionarios públicos, sensibilización sobre el derecho a la salud de los migrantes, y traducción de materiales informativos.

En lo que respecta al derecho a la educación, se aprecia un acceso universal de los niños y niñas migrantes e hijos de migrantes a la educación primaria pública. No obstante, se han identificado algunos casos de prácticas discriminatorias y situaciones de violencia en los establecimientos escolares.

En el período reciente se han promovido diversas acciones para garantizar la vigencia del derecho a la educación de los niños y las niñas migrantes e hijos de migrantes, principalmente a través del combate a la xenofobia en el ámbito de la educación pública. Estas medidas han incluido la formación de funcionarios públicos, la revisión de las currículas educativas, así como iniciativas orientadas a la valorización de la diversidad cultural.

El derecho a la vivienda representa uno de los principales desafíos que enfrentan los migrantes regionales más vulnerables desde el punto de vista socioeconómico. Las situaciones de informalidad laboral y de irregularidad migratoria, frecuentemente combinadas en el caso de los migrantes recientes, dificultan el acceso a la vivienda adecuada. Estos factores generan que importantes sectores de migrantes resuelvan sus necesidades habitacionales a través de modalidades precarias, como el alquiler de viviendas o habitaciones por fuera de las dinámicas inmobiliarias formales, la ocupación de edificios, y la construcción de viviendas en *favelas*, o que directamente deban vivir en las periferias de la ciudad.

Con la excepción de los refugios de emergencia —una práctica de atención integral, que está siendo replicada en otras ciudades brasileñas— no se han identificado acciones y políticas públicas orientadas a garantizar el derecho a la vivienda adecuada de los migrantes y refugiados.

Más allá de los avances registrados en los distintos planos, los migrantes regionales aún enfrentan diversas formas de discriminación en la ciudad de San Pablo, basadas en motivos nacionales, étnicos, de clase social y de género, entre otros. Ante este diagnóstico, se ha implementado un conjunto de políticas de combate a la discriminación hacia los migrantes; principalmente, acciones de sensibilización y capacitación de agentes públicos involucrados en la atención a esta población.

El manejo del idioma portugués aparece como una cuestión clave y transversal a la integración de los migrantes regionales y su acceso a los derechos sociales. En los últimos años se ha ampliado la oferta de cursos gratuitos de portugués para migrantes y refugiados, ofrecidos por organismos públicos y por organizaciones de la sociedad civil.

En el período reciente se observa una intensificación en la participación social de los migrantes regionales, en el marco de una multiplicación de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a las migraciones, y una diversificación de las temáticas abordadas. Los migrantes

también han participado de procesos consultivos promovidos por el Estado, con el objetivo de incluir la perspectiva de estos grupos en las reformas normativas en curso, tanto a nivel federal como municipal. Los migrantes que viven en ciertas regiones de la ciudad de San Pablo también pueden elegir y ser electos para formar parte de los Consejos Participativos de las Sub-alcaldías.

Las condiciones de vida de las mujeres migrantes y su acceso a derechos sociales también se ven afectados por distintas formas de discriminación por motivos de género. Sin embargo, la investigación sugiere que, en algunos casos, la migración promueve procesos de adquisición de autonomía por parte de las mujeres, que se ven potenciados por las experiencias de participación social.

En el período reciente se registra un conjunto de acciones de promoción de los derechos de las mujeres migrantes; se trata de iniciativas transversales al acceso a derechos sociales y servicios públicos por parte de estas mujeres, que han sido demandadas por estos colectivos.

En definitiva, los avances normativos, institucionales y de política pública analizados han tenido impactos positivos en la situación de los migrantes regionales en la ciudad de San Pablo. La puesta en práctica del Acuerdo de Residencia ha tenido efectos muy significativos en las condiciones de vida de la población migrante regional. A ello se han sumado el mayor acceso de los migrantes a los programas sociales universales, así como la implementación de políticas públicas específicas orientadas a garantizar sus derechos.

Destacar los avances alcanzados no implica desconocer los desafíos que las políticas públicas aún tienen por delante; por el contrario, dimensionar las dificultades que enfrentan las personas migrantes regionales para acceder a sus derechos sociales constituye un paso fundamental para continuar avanzando en la construcción de sociedades más inclusivas.



Bibliografía

Assis, Gláucia y Sasaki, Elisa, “Novos migrantes do e para Brasil: um balanço da produção bibliográfica”, en *Migrações Internacionais. Contribuições para Políticas*, Brasília, CNDP, 2001, pp. 615-669, disponible en: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4197&Itemid=217

Avellaneda Yajahuanca, Rosario del Socorro, *A experiência de gravidez, parto e pós-parto das imigrantes bolivianas e seus desencontros na cidade de São Paulo, Brasil*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctora en Ciências, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, pp.192, disponible en: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6136/tde-13112015-105147/en.php>

Baeninger, Rosana, “O Brasil na rota das migrações latino-americanas”. En Baeninger, Rosana (Org.), *Imigração boliviana no Brasil*, San Pablo, NEPO, 2012, pp. 9-18, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf

Baeninger, Rosana, *Fases e faces da migração em São Paulo*, Campinas, Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp, 2012, pp. 96, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/scripts/livros/faces_migracao.php

Baraldi, Camila, “Migrações internacionais, direitos humanos e cidadania sul-americana: o prisma do Brasil e da integração sul-americana”, Tesis presentada para obtener el grado de Doctora en Relaciones Internacionales, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, pp. 151, disponible en: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-08102014-171457/pt-br.php>

Braga Nascimento, Daniel, "Migrantes em razão de orientação sexual ou identidade de gênero", trabajo presentado en: XI Seminario Nacional de Demandas Sociales y Políticas Públicas en la Sociedad Contemporánea, 19 al 20 de Noviembre, Santa Cruz do Sul, Brasil, 2015, disponible en: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14280>

Brasil, Constitución Federal de 1988.

Brasil, Decreto No. 5.105, D.O.U. del 14 de junio de 2004.

Brasil, Decreto No. 6.736, D.O.U. de 12 de enero de 2009.

Brasil, Decreto No. 6964, D.O.U del 29 de septiembre de 2009.

Brasil, Decreto No. 6975, D.O.U. del 7 de octubre de 2009.

Brasil, Decreto No. 8.668, D.O.U. del 11 de febrero de 2016.

Brasil, Decreto No. 86.715, D.O.U. del 10 de diciembre de 1981.

Brasil, Ley No. 10.683, D.O.U. 28 de mayo de 2003.

Brasil, Ley No. 10.836, D.O.U. del 9 de enero de 2004.

Brasil, Ley No. 11.124, D.O.U. del 16 de junio de 2005.

Brasil, Ley No. 11.961, D.O.U. del 2 de julio de 2009.

Brasil, Ley No. 12.513, D.O.U. del 26 de octubre de 2011.

Brasil, Ley No. 6.815, "Estatuto do Estrangeiro", D.O.U. del 19 de agosto de 1980.

Brasil, Ley No. 6.815, D.O.U. del 19 de agosto de 1980.

Brasil, Ley No. 9.474, D.O.U. del 22 de julio de 1997.

Brasil, Ordenanza No. 4, Ministerio de Justicia y Ciudadanía, D.O.U. del 8 de enero de 2015.

Brasil, Ordenanza No. 1.700, D.O.U. del 29 de julio de 2011.

Brasil, Proyecto de Ley No. 2516/2015, Institui a Lei de Migração, disponible en: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>

Brasil, Proyecto de Ley No. 2516/2015, Institui a Lei de Migração, disponible en: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>

- Brasil, Secretaría Nacional de Justicia y Ciudadanía, *Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*, Alves dos Anjos, Fernanda et al. (org), Secretaría Nacional de Justicia y Ciudadanía, Brasília, 1ª Edición, 2013, disponible en: http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha_traficodepessoas_uma_abordagem_direitos_humanos.pdf
- Camargo de Oliveira, Gabriela y Baeninger, Rosana. “A segunda geração de bolivianos na cidade de São Paulo”, en Baeninger, Rosana (Org.) *Imigração boliviana no Brasil*, São Paulo: NEPO, 2012, pp.179-194, disponible en: http://www.nepo.uni camp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf
- Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Antonio Tadeu; y Tonhati, Tânia (Orgs.), *Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro*, Brasília, *Cadernos OBMigra*, Vol. 1, Nro 2, Dossiê Especial, 2015, pp. 174, disponible en: <http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra/issue/view/1137/showToc>
- Comisión de Especialistas, “Anteproyecto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil”, Brasília, Comisión de Especialistas (criada pelo Ministério da Justiça e Cidadania pela Portaria nº 2.162/2013), 2014, disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>
- Conferencia Nacional sobre Migraciones y Refugio (COMIGRAR), Informe Final: Post etapa nacional, Brasília, COMIGRAR, 2014. Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig), *Mapeamento dos cursos de português para imigrantes na cidade de San Pablo*, San Pablo, CPMig, 2015, pp. 36, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Mapeamento%20cursos%20de%20portugues.pdf
- Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig), *Mapeamento dos grupos de imigrantes ou ligados á temática migratória no Município de São Paulo*, San Pablo, CPMig, 2015, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/gruposimigrantes.pdf

Dias, Guilherme y Sprandel, Marcia, "Reflexões sobre Políticas para Migrações e Tráfico de Pessoas no Brasil", en: *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol. 19, Nro. 37, Brasília, Centro Scalabrano de Estudos Migratorios, 2011, pp.59-77, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/4070/407042014005.pdf>

Espacio Sin Fronteras y Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Migrante, "Políticas migratorias e integración en América del Sur: Realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes", Gainza, Patricia (org.), San Pablo, CDHIC, 2013, disponible en: <https://cimal.iom.int/sites/default/files/informe-politicas-migratorias-america-do-sul.pdf>

Folha de San Pablo, "Votos de imigrantes sul-americanos sao disputados em SP", publicado el 27 de agosto de 2012, disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/63016-votos-de-imigrantes-sul-americanos-sao-disputados-em-sp.shtml>

Fontes Faria, Maria Rita, Migrações internacionais no plano multilateral: Reflexões para a política externa brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015. Fontes Faria, Maria Rita. Migrações internacionais no plano multilateral. Reflexões para a política externa brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Metodología do Censo Demográfico 2010*, Série Relatórios Metodológicos, Vol. 41, 2013, pp. 713, disponible en: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv81634.pdf>

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Censo demográfico 2010: Nupcialidad, Fecundidad e Migração: Resultados da Amostra*, 2012, pp. 346, disponible en: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/98/cd_2010_nupcialidade_fecundidade_migracao_amostra.pdf

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Censo demográfico 2000: Migração e Deslocamento: Resultados da Amostra*, 2003, pp. 147, disponible en: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/88/cd_2000_migracao_deslocamento_amostra.pdf

Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE), Censo 2010, disponible en: [http:// www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/nupcialidade_fecundidade_migracao/nupcialidade_fecundidade_migracao_tab_xls.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/nupcialidade_fecundidade_migracao/nupcialidade_fecundidade_migracao_tab_xls.shtm)

Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE), Séries Históricas e Estadísticas: Migrações - Estrangeiros e naturalizados nos Censos Demográficos, disponible en: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD105>

Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE), Resultados gerais da amostra: errata migração, disponible en: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Gerais_da_Amostra/errata_migracao.pdf

Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) “Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil”, en *Pensando o Direito*, Nro. 57, 2015, pp.172, disponible en: https://www.academia.edu/25720653/Migrantes_ap%C3%A1tridas_e_refugiados_-_Pensando_o_Direito

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos, Buenos Aires, IPPDH, 2014, pp. 183, disponible en: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineaamientos1.pdf

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, *Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos (SISUR)*, disponible en: <http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/es/>

Lemme Ribeiro, Clara, “A feminização como tendência da migração boliviana para a região metropolitana de São Paulo”, trabajo presentado en: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, São Paulo, Brasil, 12 de abril de 2016, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/2_CL%20K.pdf

Lopes Andrade, Vítor, "Refugiados e refugiadas por orientação sexual no Brasil: dimensões jurídicas e sociais", trabajo presentado en: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, São Paulo, Brasil, 12 de abril de 2016, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/22_VLA.pdf

Massambani, Vania, "A proteção previdenciária no Acordo Multilateral de Seguridad Social do Mercosul", Tesis presentada para obtener el grado de maestria en Ciencias Sociales, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, pp.112.

MERCOSUR, Decisión MERCOSUL/GMC/ATA Nº 01/2015, Aprobación del proyecto de investigación en la XCVII Reunión Ordinaria del Grupo del Mercado Común (GMC), realizada en Brasilia entre el 15 y el 16 de abril de 2015.

MERCOSUR, Reconocimiento de Títulos en el MERCOSUR, disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5775/5/innova.front/reconocimiento-de-titulo-s-en-el-mercosur>

MERCOSUR, Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, disponible en: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/es#t1>

Ministerio de Justicia y Ciudadanía, *Combate ao Trabalho Escravo: Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo*, disponible en: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/conatrae/programas/comissao-nacional-para-a-erradicacao-do-trabalho-escravo>

Municipalidad de San Pablo, Documento final da 1ª Conferência municipal de políticas para migrantes: somos todos migrantes, 2013, pp.60, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Doc%20Final_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP_2014.pdf

Municipalidad de San Pablo, *Programa de metas 2013-2016: Meta 65: Criar e implantar a Política Municipal para Migrantes e de Combate à Xenofobia*, disponible en: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/meta/65/>

Municipalidad de San Pablo, *Plano Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo*, disponible en: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE(1).pdf)

- Municipalidad de San Pablo, *Plano Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo*, disponible en: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE(1).pdf)
- Municipalidad de San Pablo, *Política Municipal para a População Imigrante*, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/index.php?p=205909
- Municipalidad de San Pablo, *Relatorio Final: Programa: Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Formacao%202015.pdf
- Municipalidad de San Pablo, *Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Final%20Capacitacao%20Saude%202014.pdf
- Municipalidad de San Pablo, *Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Final%20Capacitacao%20Saude%202014.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Panorama Migratorio de América del Sur 2012*, Buenos Aires, OIM, 2012, pp. 148, disponible en: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos*, Cuadernos Migratorios No. 6, Buenos Aires, OIM, 2014, pp. 123, disponible en: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/RO-Buenos-Aires-Migration-Notebook-No-6_spanish.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Informe sobre las Migraciones en el Mundo, 2015: Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad*, Ginebra, OIM, 2015, pp. 247, disponible en: http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_sp.pdf

Patarra, Neide y Baeninger, Rosana, "Mobilidade espacial da população no Mercosul: Metrôpoles e fronteiras", en: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 21, Nro. 60, 2006, pp.83-102, disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29762.pdf>

Patarra, Neide, "Movimentos migratórios no Mercosul: modalidades de migração internacional contemporânea", trabajo presentado en: I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira - CEMI-UNI-CAMP, Lisboa, Portugal, 1997.

Pellegrino, Adela, "La migración entre los países del Mercosur: tendencias y características", en Observatorio de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Las migraciones humanas en el Mercosur: Una mirada desde los derechos humanos, Compilación normativa, Montevideo, Observatorio de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, 2009.

Póvoa Neto, Hélión, "O erguimento de barreiras à migração e a diferenciação dos "direitos à mobilidade"", en: REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Vol 16, Nro. 31, 2008, pp.394-400, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042009031>

Ramírez, Porfirio, "Caacupé: trajetórias de organizações de paraguaios em San Pablo", en: Travessia, Nro. 74. 2014, pp.93-106, disponible en: https://www.academia.edu/11729560/Revista_Travessia_no_74_-_Dossi%C3%AA_Paraguaios_-_Carlos_Freire_da_Silva_e_Tiago_Rangel_C%C3%B4rtes

Resolución normativa No. 27, disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração, Ministério de Justiça e Cidadania, 25 de noviembre de 1998.

Rolnik Xavier, Iara, "Projeto migratório e espaço. Os migrantes bolivianos na Região Metropolitana de San Pablo", Tesis presentada para obtener el grado de Maestría en Demografía, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010, pp.271, disponible en: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000771351&fd=y>

San Pablo, Decreto Municipal No. 54.432, D.O. del 7 de octubre de 2013.

San Pablo, Decreto Municipal No. 54645, D.O. del 30 de noviembre de 2013.

San Pablo, Decreto Municipal No. 56.353, D.O. del 24 de agosto de 2015.

- San Pablo, Ley Municipal No. 13.404, D.O. del 8 de agosto de 2002.
- San Pablo, Ley Municipal No. 15.764, D.O. del 27 de mayo de 2013.
- San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016.
- San Pablo, Ordenanza No. 001, Secretaria del Gobierno Municipal, 2 de abril de 2011.
- Silva, Sidney, “Bolivianos em San Pablo: Dinâmica cultural e processos identitários”, en Baeninger, Rosana (Org.), *Imigração boliviana no Brasil*, San Pablo: NEPO, 2012a, pp. 19-34, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf
- Steffens, Isadora y Martins, Jameson, “‘Falta um Jorge’: a saúde na política municipal para migrantes de São Paulo (SP)”, em *Lua Nova*, No. 98, 2016, pp.275-299, disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n98/1807-0175-ln-98-00275.pdf>
- Tavares de Freitas, Patrícia y Baeninger, Rosana, “Cidade e imigração: Origens e territórios da imigração boliviana e coreana para a cidade de São Paulo”, en: Baeninger, Rosana (Org.) *População e cidades: Subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*, Campinas, Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília, UNFPA, 2010, pp.277-297, disponible en: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/populacao_cidade.pdf
- Trpin, Verónica y Jardim, Denise. “Tendencias de los estudios migratorios en Brasil y Argentina: desafios actuales”, en: *Odisea: Revista de Estudios Migratorios*. Nro. 2, 2015, pp.134-156, disponible en: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/141896/000989332.pdf?sequence=1>
- Ventura, Deisy y Illes, Paulo, *Qual a política migratória do Brasil?*, en *Le Monde Diplomatique*, 7 de marzo de 2012, disponible en: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>
- Ventura, Deisy y Rolim, Marcos, “Os direitos humanos e o Mercosul: uma agenda (urgente) para além do mercado”, documento de trabajo, grupo de reflexiones sobre comercio y derechos humanos, IDCID y Sur – Red Universitaria de Derechos Humanos, 2005, disponible en: http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/dhmercosul.pdf
- VII Foro Social Mundial de las Migraciones, 7 al 10 de julio de 2016, San Pablo, disponible en: <http://fsmm2016.org/index.php/es-es/>

Anexo metodológico

Estrategia metodológica

Con el propósito de dar cuenta de los objetivos establecidos en la investigación, se desarrolló una estrategia metodológica compuesta por un conjunto de métodos y tipos de información. El diseño se basó en la combinación de métodos cualitativos y cuantitativos, según se detalla a continuación.

Tabla 9: Métodos utilizados

Métodos cualitativos	
Entrevistas en profundidad	155
Funcionarios del gobierno federal, estadual y municipal	21
Miembros de organizaciones de la sociedad civil	9
Migrantes regionales	125
Análisis documental	
Normativa (leyes, proyectos de ley, decretos, resoluciones normativas, ordenanzas, etc.)	
Documentos de instituciones académicas, gubernamentales y de la sociedad civil	
Métodos cuantitativos	
Análisis de fuentes secundarias de datos cuantitativos	
Censos nacionales	
Bases de datos de organismos públicos federales, estatales y municipales	

Métodos cualitativos

Las entrevistas en profundidad a funcionarios públicos federales, estatales y municipales (21) y a miembros de organizaciones de la sociedad civil (9) fueron realizadas entre los meses de mayo y julio de 2016 en las ciudades de San Pablo y Brasilia. Para la conclusión de esta fase de la investigación se aplicó el criterio de saturación. Esta etapa del trabajo de campo estuvo a cargo del IPPDH, y contó con el apoyo de la OIM y la CPMig.

Tabla 10: Entrevistas a funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil

Funcionarios del gobierno federal	
Departamento de Migraciones, Ministerio de Justicia y Ciudadanía	Brasilia
Departamento de la Policía Federal, Ministerio de Justicia y Ciudadanía	Brasilia
Comité Nacional para los Refugiados (CONARE), Ministerio de Justicia y Ciudadanía	San Pablo
Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), Ministerio de Trabajo	Brasilia
Coordinación Nacional de Inmigración (CGIg), Ministerio de Trabajo	Brasilia
División de Inmigración, Ministerio de Relaciones Exteriores	Brasilia
Defensoría Pública de la Unión (DPU)	Brasilia
Observatorio de las Migraciones Internacionales (OBMigra), Ministerio de Trabajo y Universidad Nacional de Brasilia	Brasilia
Puesto Avanzado de Atención Humanizada al Migrante (Aeropuerto de Guarulhos), Ministerio de Justicia y Ciudadanía	San Pablo
Funcionarios del gobierno estadual de San Pablo	
CIC Inmigrante, Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía	San Pablo
Secretaría de Desarrollo Social	San Pablo
Secretaría de Educación	San Pablo

Funcionarios del gobierno estadual de San Pablo

Comité Estadual de Migrantes y Refugiados, Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía	San Pablo
Comité Estadual de Trata de Personas, Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía	San Pablo

Funcionarios del gobierno municipal de San Pablo

Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig), Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía	San Pablo
Centro de Referencia y Atención para Inmigrantes (CRAI), Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía y Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social	San Pablo
GT de Salud de Inmigrantes y Refugiados, Secretaría Municipal de Salud	San Pablo
Secretaría Municipal de Vivienda (SEHAB)	San Pablo
Comisión Municipal de Erradicación del Trabajo Esclavo (COMTRAE), Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía	San Pablo
Secretaría Municipal de Políticas para Mujeres (SMPM)	San Pablo
Núcleo de Educación Étnico Racial, Secretaría Municipal de Educación	San Pablo

Organizaciones de la sociedad civil

Misión Paz	San Pablo
Cáritas San Pablo	San Pablo
Centro de Derechos Humanos y Ciudadanía del Inmigrante (CDHIC)	San Pablo
Secretaría del Foro Social Mundial de las Migraciones 2016	San Pablo
Presencia de América Latina (PAL)	San Pablo
Centro de Apoyo y Pastoral del Migrante (CAMI)	San Pablo
Base Warmis - Convergencia de las Culturas	San Pablo
Instituto Migraciones y Derechos Humanos (IMDH)	Brasilia
Centro Scalabriniano de Estudios Migratorios (CSEM)	Brasilia

Las entrevistas en profundidad a migrantes regionales fueron realizadas por un equipo de consultores contratados con el apoyo de OIM, bajo la supervisión del IPPDH. Esta etapa del trabajo de campo se desarrolló durante los meses de julio y agosto de 2016 en la ciudad de San Pablo.

Si bien estaba previsto entrevistar a migrantes de los 11 países suramericanos, no fue posible contactar a personas provenientes de Guyana y Surinam. También se registraron obstáculos para entrevistar a migrantes ecuatorianos.

Se buscó un equilibrio de género y edades entre las personas migrantes entrevistadas, según se detalla en la Tabla 11. Asimismo, se procuró considerar diferentes perfiles socioeducativos y socioeconómicos.

Se recurrió al método conocido como “bola de nieve” para la selección de las personas a ser entrevistadas. En este método, las propias personas entrevistadas proporcionan contactos para la realización de las siguientes entrevistas.

Para la conclusión de esta fase de la investigación también se aplicó el criterio de saturación. La heterogeneidad del universo —los migrantes regionales en la ciudad de Sao Paulo— dificulta la posibilidad de alcanzar un punto de saturación en sentido estricto; con esta etapa del trabajo de campo se buscó recopilar información lo más exhaustiva posible en relación con los objetivos de la investigación.

Tabla 11: Entrevistas a migrantes regionales, según país de nacimiento y sexo

Nacionalidad	Sexo		Total
	F	M	
Argentina	7	7	14
Bolivia	13	21	34
Chile	5	3	8
Colombia	7	8	15
Ecuador	3	0	3

Nacionalidad	Sexo		Total
Paraguay	5	8	13
Perú	10	12	22
Uruguay	5	5	10
Venezuela	3	3	6
Total			125

La identidad de las personas entrevistadas no es revelada en el informe. En el caso de los funcionarios públicos y los miembros de la sociedad civil se consigna únicamente el nombre de la institución. En lo que respecta a los migrantes, se establece el sexo, el país de nacimiento, y la edad (por ejemplo: Hombre, Bolivia, 64). Los fragmentos de entrevistas realizadas originalmente en idioma portugués han sido traducidos al español.

Además de las entrevistas en profundidad, se realizó un relevamiento y análisis de normativa, incluyendo leyes, proyectos de ley, decretos, resoluciones normativas, ordenanzas, etc. En la segunda parte del informe se presenta un resumen de este análisis.

Por último, se llevó a cabo un relevamiento y análisis de documentos de instituciones académicas, gubernamentales y de la sociedad civil, que se resume en las Referencias Bibliográficas de este documento.

Métodos cuantitativos

Con la excepción de los datos de censos nacionales, utilizados para contextualizar las tendencias migratorias hacia Brasil, la información cuantitativa presentada en este trabajo forma parte de la investigación “Perfil de inmigrantes en el acceso a servicios públicos en el Municipio de San Pablo”. Este estudio se sitúa en el ámbito de la cooperación entre el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Pablo (IRI/USP) y la Municipalidad de San Pablo, a través del proyecto de extensión universitaria “San Pablo Cosmópolis” y su Grupo de Investigación de Políticas Locales de Inmigración.

Inicialmente, se realizó un diagnóstico mediante una investigación cualitativa realizada conjuntamente con órganos de la municipalidad

que mantienen contacto con migrantes, con el objetivo de identificar las principales dificultades enfrentadas por los agentes públicos municipales en este relacionamiento. Entre las principales constataciones del diagnóstico estaba la escasez de datos respecto de la atención a migrantes en los órganos públicos municipales. Así, en un segundo momento, el proyecto se dedicó a elaborar un informe cuyos objetivos eran: (i) comprender cómo los datos sobre la población migrante son relevados y compilados en el municipio; (ii) comprender cómo los órganos municipales utilizan estos datos para la formulación de políticas públicas para esta población; y (iii) ofrecer un análisis tentativo de la utilización de los servicios municipales por los migrantes.

El primer paso de esta investigación fue el análisis de las bases de datos existentes sobre los migrantes residentes en el municipio de San Pablo. A comienzos de 2016 se recolectaron datos de los siguientes órganos:

- Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social (SMADS);
- Secretaría Municipal de Desarrollo, Trabajo y Emprendedurismo (SMDTE);
- Secretaría Municipal de Salud (SMS), Coordinación de Epidemiología e Información (CEInfo);
- Secretaría Municipal de Educación (SME);
- Secretaría Municipal de Vivienda (SEHAB);
- Compañía Metropolitana de Vivienda (COHAB);
- Secretaría de Educación del Estado de San Pablo (SEE);
- Comité Nacional para los Refugiados (CONARE);
- Departamento de Policía Federal (DPF) del Ministerio de Justicia y Ciudadanía;
- Observatorio de las Migraciones Internacionales (OBMigra).

El análisis de los datos obtenidos indicó que: (a) existe poca sistematización de la información sobre migrantes en San Pablo; (b) las bases de datos no están sincronizadas entre sí; y (c) existen diferencias en la forma de recolección de los datos entre los diversos órganos (algunos ni siquiera recolectan datos sobre migrantes), lo cual genera discrepancias en el número de migrantes que se benefician de los servicios

municipales en cada base de datos. Estas características dificultan la coordinación entre los diversos órganos municipales e imposibilitan su utilización para la formulación de políticas públicas sectoriales, intersectoriales y/o transversales de manera eficiente.

En vista de la gran diferencia entre las bases de datos sobre migrantes, se incluyó un paso intermedio en la investigación para profundizar la comprensión sobre la recolección y sistematización de la información, que consistió en entrevistas con funcionarios de todos los órganos citados. Las entrevistas recolectaron información sobre el cargo ocupado por el entrevistado, las características generales de la base de datos utilizada por el órgano, las características de la información específica sobre migrantes en estas bases de datos y el uso de estos datos para la formulación de políticas públicas. Una de las consecuencias de las entrevistas es que los órganos municipales tuvieron la oportunidad de reflexionar sobre los datos que recolectan y, de cierto modo, asumieron algunas de las preocupaciones que orientaban las preguntas, como, por ejemplo, la dificultad para comprender cómo se recolecta la información sobre nacionalidad, o la pregunta sobre la identificación de generaciones de hijos de migrantes y las particularidades de esta población.

Posteriormente a las entrevistas, se solicitaron más datos a algunos órganos. El paso siguiente fue la utilización de los datos relevados para conocer y analizar el acceso de los migrantes a los servicios públicos municipales. Finalmente, se utilizaron ambos análisis para comprender mejor cómo los datos sobre migración son (o pueden ser) utilizados para la construcción de políticas públicas para la población migrante en el Municipio de San Pablo. La Tabla 12 presenta un panorama de las bases de datos exploradas en esta investigación y algunas de sus principales características en relación al dato recolectado y/o la forma de utilización de los mismos para la producción de políticas para la población migrante:

Tabla 12: Bases de datos con información sobre migrantes

Órgano	Base de datos	Principales características: (I) Características de las bases de datos (II) Utilización en las políticas públicas (III) Puntos que perfeccionar
SMADS		
	Sistema de Información de la Situación de Calle (SISRua) Sistema de Información de la Atención a los Usuarios (SISA) Sistema de Información de los Centros de Referencia (SICR) Registro Único para Programas Sociales (CadÚnico)	- (I) Datos de atención en los servicios de SMADS. Contiene información de país de nacimiento y procedencia - (II) Utilizado para la formulación, evaluación y monitoreo de políticas de asistencia social y defensa de los derechos humanos (III) Integración con otros sistemas de la municipalidad
SMDTE		
	Sistema Nacional de Empleos (SINE) Base de datos propia	- (I) Datos de los migrantes que buscaron inserción laboral en los últimos 3 meses - (II) Uso de los datos para comprender las características del trabajador migrante para la inserción en el mercado de trabajo. Apoyo en la interlocución con empresas para la contratación de migrantes - (III) Integración con el SINE y datos de otros CATes
SMS		
	Mortalidad y nacimientos	(I) Datos de migrantes que nacieron o fallecieron en la ciudad. Contiene datos de nacionalidad de la persona y datos de nacionalidad de la madre del nacido (II) Gran estructura de producción y publicación de datos para la decisión de políticas públicas (III) Datos de nacionalidad del padre; Integración con otros sistemas de la municipalidad

CEInfo	
Producción ambulatoria	(I) Datos de migrantes atendidos en el servicio público de salud (II) Reconocimiento de especificidades de salud de las poblaciones migrantes (III) Integración con otros sistemas de la municipalidad
SME	
EscolaOnLine	(I) Datos de matrículas (II) Utilizado para acciones de valorización de relaciones étnico-raciales e identificación de temas para las formaciones de funcionarios (III) Identificación de la nacionalidad de los padres del estudiante
SEHAB	
HabitaSampa	(I) Mapeo de asentamientos precarios (II) Uso solamente para registro administrativo (III) Mejorar utilización para definir políticas de vivienda focalizadas en migrantes o facilitación de acceso a vivienda
COHAB	
Inscripción para solicitud de subsidio de unidad habitacional	(I) Datos de migrantes que buscan viviendas del órgano (II) Uso solamente para registro administrativo (III) Mejorar utilización para comprender la necesidad de subsidio para viviendas de los migrantes
CONARE	
Solicitud de asilo Decisión acerca de solicitudes de asilo	(I) Conexión precaria con datos de la DPF. Informaciones precarias de dirección (II) Utilizado para verificar cambios en los flujos de refugiados, guiar políticas de inclusión y evaluar la viabilidad del modelo de evaluación de solicitudes de asilo (III) Mejorar conexión con otros sistemas

DPF	
Sistema Nacional de Catastro y Registro de Extranjeros (SINCRE)	(I) Registro de todos los migrantes en territorio nacional (II) Datos indican información de país de nacimiento (que no siempre corresponde a la nacionalidad) (III) Reducir factor de control policial sobre los migrantes. Mejorar conexión con otras bases de datos
OBMigra	
(OBMigra solamente analiza los datos producidos por otros órganos federales) Base de registro de solicitudes de autorización de trabajo - CNIG CAGED (Registro General de Empleo y Desempleo) - MTE RAIS (Relación Anual de Informaciones Sociales) - MTE SINCRE - DFP Sistema de Tráfico Internacional - DFP	(I) OBMigra promueve la sistematización y organización de los datos (II) Esfuerzo de padronización de las bases administrativas para su mejor utilización en procesos de toma de decisión (III) Ampliación de la colaboración con más órganos del gobierno. Promoción de la producción de datos de migrantes

Con las observaciones de las entrevistas y el análisis de los datos recibidos sobre la población migrante en el municipio de San Pablo, es posible discutir algunos puntos que pueden ser utilizados para mejorar la recolección y utilización de los datos en la formulación de políticas públicas, especialmente a partir de la experiencia de CEInfo, el órgano municipal más capacitado para la recolección y utilización de datos de migrantes para la producción de políticas públicas: la formación continua del funcionario que realiza la recolección de datos; la recolección sistematizada de los datos de atención a migrantes de forma actualizada y coordinada con las demás bases; y la uniformización de las bases de datos, posiblemente a partir de un diccionario de variables comunes a varios sistemas, órganos y esferas de la administración pública.





Fondo de la OIM para el Desarrollo
FOMENTO DE CAPACIDADES EN GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN



IPPDH
INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN
DERECHOS HUMANOS MERCOSUR

