

## **Análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Brasil sobre la responsabilidad financiera de los entes federativos brasileños en la acogida a los refugiados**

### *Analysis of the Jurisprudence of the Brazilian Supreme Court on the Financial Responsibility of the Brazilian Federative Entities in the Reception of Refugees*

**Marina Gabriela Menezes Santiago**

 <https://orcid.org/0009-0009-8121-744X>

Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo, Brasil  
Correo electrónico: marinagabriels@outlook.com

**Nilson Costa Souza**

 <https://orcid.org/0000-0002-9767-0216>

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Brasil  
Correo electrónico: nilsoncs1@hotmail.com

Publicación: 28 de febrero de 2026

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2026.55.19892>

**Resumen:** Las constantes crisis económicas y sociales en América del Sur han convertido a Brasil en una de las principales puertas de entrada para personas refugiadas, lo que plantea desafíos significativos en cuanto al financiamiento de su acogida. Estos retos se relacionan con la garantía de acceso a servicios públicos y con el cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por la Federación. El desequilibrio financiero generado por la llegada de refugiados afecta especialmente a los estados y municipios fronterizos, que enfrentan una presión desproporcionada sobre sus estructuras administrativas y presupuestarias. A partir del análisis de decisiones del Supremo Tribunal Federal, el artículo examina la necesidad de fortalecer el federalismo cooperativo para una distribución más equitativa de responsabilidades entre los entes federativos. Se argumenta que el cumplimiento de los derechos de las personas refugiadas sólo será posible mediante una articulación efectiva entre los distintos niveles de gobierno y un compromiso sólido con la solidaridad federativa.

**Palabras clave:** acogida; federación; federalismo cooperativo; refugiados.

**Abstract:** The ongoing economic and social crises in South America have made Brazil a primary entry point for refugees, posing significant challenges regarding the funding of their reception. These challenges involve ensuring access to public services and fulfilling the international commitments assumed by the Brazilian Federation. The financial imbalance caused by the arrival of refugees particularly affects border states and municipalities, which face disproportionate pressure on their administrative and budgetary structures. Based on an analysis of decisions by the Brazilian Supreme Federal Court, this article examines the need to strengthen cooperative federalism to ensure a more equitable distribution of responsibilities among federal entities. It argues that the fulfillment of refugee rights is only achievable through effective coordination between different levels of government and a strong commitment to federal solidarity.

**Keywords:** cooperative federalism; federation; reception; refugees.

**Sumario:** I. *Introducción.* II. *Federalismo cooperativo: responsabilidad y compromiso de los entes federados.* III. *Escenario normativo brasileño.* IV. *Fallos del Supremo Tribunal Federal brasileño.* V. *Federalismo cooperativo en la práctica brasileña.* VI. *Consideraciones finales.* VIII. *Referencias.*

## I. Introducción

Las frecuentes inestabilidades políticas, económicas y ambientales producen diversos impactos en la esfera individual, lo que a veces hace inevitable para los ciudadanos de ciertos países el desplazamiento físico a través de las fronteras del territorio en el que residen. La necesidad de migración se ha vuelto común y frecuente por diversas razones. En un marco cooperativo, a través de los pactos firmados en convenciones internacionales, los países internalizan principios orientados al deber humanitario y jurídico en la acogida de los refugiados, desde su llegada hasta su permanencia en el país de destino, si así lo desean. Al instalarse —ya sea de forma temporal o permanente— en otro país, recae sobre las autoridades locales los costos derivados de esta atención, los cuales deben sumarse a los correspondientes a los servicios públicos ya destinados a la población local. Es necesario garantizar a los refugiados todos los derechos fundamentales, así como los que están consagrados y garantizados a los nacionales del país receptor.

El presente artículo tiene como objetivo analizar, en el contexto de la República Federativa de Brasil, las cuestiones relacionadas con el financiamiento de los gastos derivados de la acogida de refugiados. Este análisis

se enfocará especialmente en los flujos migratorios intensos y destacados, como en el caso de las poblaciones haitiana y venezolana, que ingresan a través de puntos específicos del territorio y generan una sobrecarga en los servicios públicos de las regiones de entrada.

Este debate requiere un análisis más profundo, ya que la cuestión del financiamiento para la acogida y atención de refugiados en Brasil ha sido objeto de dos fallos distintos ante la Corte Constitucional brasileña, debido a la divergencia entre los entes federados sobre la posibilidad y necesidad de un mayor presupuesto para las gestiones específicas que son necesarias en este contexto. En las acciones judiciales que se presentarán, por un lado, está la Unión Federal, que defiende que ya se han adoptado acciones amplias y generales para la acogida de refugiados, las cuales considera suficientes para cubrir sus responsabilidades. Por otro lado, están los estados federados que más reciben refugiados debido a la ubicación de sus fronteras, y que argumentan que el flujo masivo impacta la economía local y debe ser suplementado por la Unión.

Las directrices jurídicas que regulan la acogida de refugiados en el territorio brasileño son imprecisas, y no existe una distribución clara de las actividades que deben ser asumidas por cada ente federado. Dado que el flujo de refugiados es una realidad ineludible, es necesario llevar a cabo un debate interno sobre la incapacidad de las autoridades municipales y estatales, así como sobre el papel de la Unión Federal en este contexto, ya sea como entidad principal o subsidiaria. El objetivo es que se cumplan los postulados jurídicos internacionales sobre los refugiados y se garantice una atención digna, especialmente en los casos en que alguno de los entes federados no pueda promover el financiamiento necesario.

## II. Federalismo cooperativo: responsabilidad y compromiso de los entes federados

Como regla general, la comprensión del sistema federalista pasa por la idea de un pacto entre un determinado número de unidades territoriales autónomas para atender a objetivos y fines comunes, basados en la soberanía de los entes federados y en la soberanía del gobierno central (Unión), en el que aquellos actúan con autonomía en cuestiones locales y este se ocupa de los asuntos nacionales (Costa, Cunha, y Araújo, 2010, p. 16). El federa-

lismo brasileño está respaldado por el texto constitucional vigente, ya que “la Constitución de 1988 propuso un mayor equilibrio. Aun así, las competencias político-administrativas, legislativas y tributarias quedaron sustancialmente concentradas en la Unión Federal” (Barroso, 2024, p. 445). Por lo tanto, como consecuencia del equilibrio y la paridad formal entre los entes federados, al ejercer los poderes y competencias que les están previstos constitucionalmente, terminan por hacerlo de una manera descentralizada.

En este sentido, “la fuente de la cooperación federal es la Constitución. Fuera de los casos expresamente previstos en el texto constitucional [...] predomina el principio de separación e independencia en el ejercicio de las competencias constitucionales” (Bercovici, 2002, p. 17). Sin embargo, al adoptar Brasil el modelo de federalismo cooperativo, se espera que los entes federados actúen como si fueran un solo ente:

El federalismo como arreglo institucional tiene relevancia para el análisis de políticas en Brasil, no solo por el obvio hecho de configurar su sistema político, sino por la trayectoria histórica pendular en la que una mayor o menor centralización política estuvo asociada a los diferentes regímenes republicanos. Las configuraciones federativas variables en cuanto a los ciclos políticos, en términos de grados de autonomía de los gobernadores estatales, desembocaron en un modelo que es singular entre las principales naciones debido a la repartición tripartita de poderes entre la Unión, los estados y los municipios, a partir de la Constitución de 1988. (Ribeiro, y Moreira, 2016)

Así, tan importante como el debate constitucional sobre los límites de la actuación de cada ente federado, está la determinación de los orígenes fiscales y financieros de los recursos que deben ser destinados a la atención de las políticas públicas en general, tanto las esenciales como las de carácter más excepcional, como es el caso de la acogida de flujos migratorios relevantes motivados por inestabilidades políticas o cuestiones climáticas. Por lo tanto, a pesar de la regla general de descentralización e independencia entre los entes federados, para comprender el modelo brasileño es necesario establecer que, al existir un sistema de cooperación, ni la Unión ni ningún ente federado deben actuar de manera aislada; por el contrario, todos deben ejercer su competencia de manera conjunta con los demás (Bercovici, 2002, p. 16). En este mismo sentido

La Constitución de 1988 utiliza, al mismo tiempo, el criterio dual, de la tradición norteamericana, y también criterios inspirados en el federalismo cooperativo, tanto en lo que respecta a la distribución de competencias legislativas, como en lo que respecta a competencias político-administrativas. (Barcellos, 2020)

El modelo federal brasileño enfrenta innumerables desafíos asociados a las profundas disparidades regionales, la amplitud geográfica, la diversidad económica entre regiones y algunos objetivos políticos que, en ocasiones, son conflictivos y afectan negativamente la capacidad de gobernabilidad (Costa, Cunha, y Araújo, 2010, p. 16). Como observación general, los estados normalmente disponen de una menor asignación presupuestaria, lo que hace que sea frecuentemente necesaria una mayor participación de la Unión en la lucha contra la precariedad sufrida por los estados y municipios frente a las turbulencias locales; especialmente en situaciones más delicadas, como la recepción y el sustento de refugiados e inmigrantes.

En la práctica existe una gran resistencia por parte de la Unión Federal para establecer la transferencia de valores para la atención de estas políticas públicas, especialmente cuando no está planificada, lo que indica que la estructura fiscal y presupuestaria del país a veces carece de organización y coordinación. A través del enfoque descentralizado en la gestión de recursos, con frecuencia la Unión Federal considera las solicitudes de transferencias de recursos como una mala gestión y un intento de transferir la tutela política y financiera de ciertas políticas sociales (Bercovici, 2002, p. 21). Aunque esta afirmación corresponde a la realidad en diversas circunstancias, es cierto que no puede utilizarse como argumento para eximir a la Unión de apoyar las políticas públicas promovidas por los entes federados, con mayor especialidad cuando tales políticas públicas involucran el compromiso internacional de Brasil de recibir y acoger a los refugiados que ingresan al país, incluso si el ingreso está limitado a las fronteras físicas de un solo estado federado.

El Supremo Tribunal Federal —el máximo órgano de la estructura del Poder Judicial brasileño— ha venido enfrentando de manera sistemática demandas de interés de los entes federados que buscan una mayor implementación del federalismo cooperativo y, sin lugar a duda, la distribución de competencias entre los entes federados es uno de los temas más tratados por la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal:

En este sentido, el Supremo Tribunal Federal, en las oportunidades en que se le solicitó manifestarse sobre la actuación de los entes de la federación, ha privilegiado una actuación conjunta. Esta, a su vez, puede contribuir sustancialmente a la efectiva cooperación entre los entes federados. Además, la Corte Suprema ha reconocido la importancia de la actuación de los Estados y los Municipios para que exista una actuación estatal suficiente y adecuada a las peculiaridades de cada ente. (Pereira, 2021)

La cuestión de los refugiados, entonces, se toma como un punto de atención en el país, ya que condensa bien las cuestiones de financiamiento de políticas públicas en el ámbito del federalismo cooperativo, pero que no se agotan en la simplicidad de determinar si hay o no mala gestión por parte del ente federado, ya que la acogida de refugiados es una cuestión de orden nacional, aunque los impactos de la migración estén concentrados en determinados estados con fronteras internacionales. En este sentido, deben observarse con cautela las realidades locales, ya que la ubicación geográfica de cada ente federado genera características propias y realidades peculiares que pueden divergir significativamente de aquellas de otros estados, lo que afectaría la formulación de políticas públicas.

Cuando ocurren eventos en los que los refugiados se establecen en gran número y de una sola vez en una determinada región del país, es perfectamente posible comprender la desestabilización económica del lugar, agravada por la ya existente discrepancia interna entre los estados, especialmente los de la región norte del país en relación con los demás, debido al desajuste en el desarrollo que provoca una efervescencia en la uniformidad de los estados miembros. En este momento, las autoridades regionales sufren por el contraste en el tratamiento administrativo, especialmente en los subsidios a favor del crecimiento económico, lo que se refleja drásticamente en la centralización acentuada y ocasiona un monopolio de la Unión frente a la asignación de recursos y la administración del país, lo cual desnaturaliza el federalismo en sus propósitos. Desde esta perspectiva, Miguel Reale (1999) corrobora: “De ahí la necesidad de una solución que, al mismo tiempo que asegure la fuerza directriz y moderadora del todo nacional, reserve a los Estados la autonomía posible, disminuida en sus pretensiones de antaño, pero aún real y concreta” (p. 225).

No se desconoce que la descentralización política —consecuencia necesaria del federalismo— es esencial para los gobiernos democráticos, ya que esta es la forma jurídica que afirma y da consistencia al pluralismo

de los centros de poder. Sin embargo, no se puede dejar de reconocer las especificidades de las comunidades locales (Magalhães, 2020). Así, reconocer la autoridad absoluta de la Unión sería desconsiderar las divergencias poblacionales, culturales y económicas de los estados. En esta óptica surreal de la supremacía de la unidad federativa, sería viable su injerencia en términos financieros a los demás entes. En una línea secundaria, resulta relevante reconocer la autonomía de todos los que componen el pacto federativo, al atribuir así autonomía y la correspondiente transferencia financiera para enfrentar las turbulencias locales, y tener en cuenta que la permanencia de dicha centralización reprimirá aún más al país, lo que comprometería la democracia. Dado que el federalismo, en especial el de la modalidad discutida en el artículo, se transforma en algo fundamental para una nación con los rasgos físicos y sociales del caso de Brasil, requiere reformulaciones para un duradero Estado democrático de derecho.

### III. Escenario normativo brasileño

El artículo 1o. de la Constitución Federal de Brasil organiza el país como una República Federativa formada por la unión indisoluble de los estados, los municipios y el Distrito Federal, y otorga gran autonomía a todas las entidades federativas como resultado del proceso de democratización del país tras la superación del régimen militar, en el cual uno de los pilares era la afirmación de los poderes regionales (estados y municipios), con el objetivo de reducir las competencias de un centro de poder (la Unión) que históricamente siempre había sido un espacio privilegiado para la toma de decisiones (Hochman, y Faria, 2013, p. 32):

La oposición al período autoritario anterior, caracterizado por la centralización del poder, llevó a que se llegara a la Asamblea Constituyente con la convicción de que la descentralización equivaldría a una mayor democratización. En ese sentido, se observa en la Constitución el intento de transferir decisiones a arenas subnacionales de gobierno, que serían estructuras más permeables a las demandas y al control de la sociedad civil. (Franzese, y Abrucio, 2009, p. 31)

Por lo tanto, la noción de federalismo que se buscó implantar en el país contrasta con el de naturaleza centralizadora que caracterizó el período del régimen autoritario. El federalismo brasileño actual parte de una estruc-

tura formal previamente existente, pero que en la práctica funcionaba como un sistema unitario —con la democratización, se instaura un federalismo práctico con reparto de poder—. En el ordenamiento jurídico, específicamente en el texto constitucional, se aborda claramente la notable división de competencias tanto para la Unión, los estados, los municipios y el Distrito Federal (arts. 21 a 24), que tratan indirectamente sobre cuestiones relacionadas con los refugiados, así como los tratados internacionales y convenios de este tipo ratificados por Brasil. Algunas normas presentan disposiciones favorables y exclusivas a la Unión en la gestión de estos asuntos (arts. 21 y 22), de la misma forma que hay referencias que establecen la participación de los demás entes de manera concurrente, en lo que respecta a las actividades legislativas y administrativas de tales temáticas en los territorios que les competen (arts. 23 y 24).

El panorama inicial está en el artículo 21 de la Constitución, el cual enumera los deberes de la Unión a nivel nacional e internacional, entre los cuales, en el inciso XXII, se encuentra la responsabilidad de la “policía marítima, aeroportuaria y de fronteras”, que vincula de manera explícita la cuestión migratoria con el término “fronteras”. En este caso, independientemente de los estados brasileños que limitan con los países de América del Sur, corresponde a la Unión la función inmediata de garantizar las medidas para recibir a los extranjeros, sin importar su estatus (inmigrante o refugiado). El federalismo brasileño, por tanto, encierra en sí la idea clásica de esta forma de organización de unidades políticas, centrada en la articulación entre dichas unidades para establecer relaciones que permitan viabilizar intereses y objetivos políticos. Para ello, “el pacto federal requiere una distribución de recursos financieros que contemple, de alguna forma, los intereses de las entidades involucradas” (Hochman, y Faria, 2013, p. 38).

Así, la concepción de federalismo sobre la cual este no se limita únicamente a la distribución territorial, sino que también implica esfuerzos financieros para la consecución de los objetivos de cada una de las entidades federativas, así como de los objetivos comunes, es la que debe orientar la comprensión del fenómeno de la acogida de personas refugiadas, ya que el primer contacto de esta población se da con los agentes y estructuras de los municipios y estados, sobre todo, aquellos fronterizos; pero la acogida es, en general, una actividad de la Unión, pues se sitúa entre sus compromisos frente a la comunidad internacional.

Al establecer una tarea exclusiva de competencia federal, la Unión, en el artículo 22, inciso XV, asume el deber legislativo en las inmigracio-

nes y entradas de extranjeros. Asimismo, el artículo 23, incisos II, V y X, afirma su competencia, en conjunto con los demás entes, para proporcionar salud y asistencia pública, promover mecanismos de acceso en los campos de la cultura, educación, ciencia, tecnología, investigación e innovación para la población y, finalmente, elaborar medidas para erradicar la pobreza y aspectos de marginalización, al ampliar la interacción social de los segmentos desfavorecidos. En el artículo 30, incisos I, II y VII, del mismo texto, se asigna exclusivamente a los municipios la competencia de legislar sobre asuntos locales y, supletoriamente, en lo que respecta a las legislaciones federales y estatales, así como actuar en la atención sanitaria a la población con la adecuada contribución de la Unión y el Estado.

Cabe destacar que estas responsabilidades atribuidas a los municipios caracterizan uno de los efectos innovadores de la autonomía municipal, pues permiten la expectativa de autoorganización a través de la ley orgánica del municipio. En este contexto, el ministro del Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes (2024), expone:

La competencia primordial y esencial del municipio es la posibilidad de autoorganizarse mediante la promulgación de su Ley Orgánica del municipio, a diferencia de lo que ocurría bajo la vigencia de la Constitución anterior, que afirmaba que esta organización correspondía a los Estados miembros. La promulgación de su propia Ley Orgánica es uno de los aspectos más relevantes de la autonomía municipal, ya que ha sido estudiado anteriormente. (p. 371)

Además de las competencias internas descritas, el compromiso del Estado brasileño con la protección a los refugiados también se manifiesta en el ámbito internacional, a través de la adhesión a tratados y convenciones multilaterales que establecen parámetros para su actuación. Los convenios y tratados internacionales en los que Brasil está involucrado, en lo que respecta al enfoque jurídico de las normas de protección para el grupo en cuestión, están representados por la firma de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, celebrada en Ginebra (Suiza) el 28 de julio de 1951; la cual es considerada el punto de partida para la estructuración del concepto de refugiado en el escenario mundial, y los derechos, deberes y ventajas establecidos para los extranjeros y el país que los acoge. Es relevante señalar que la ratificación tuvo lugar en Brasil el 15 de noviembre de 1960, y fue promulgada por el Decreto núm. 70.946 del 28 de enero de 1961.

Brasil se adhirió a la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados en 1952 y al Protocolo en 1971, y promulgó ambos mediante decretos legislativos. La Ley núm. 9.474/1997 consolidó el régimen jurídico brasileño de protección a los refugiados, al crear el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE), órgano vinculado al Ministerio de Justicia, encargado de analizar las solicitudes de refugio (Rodrigues, 2017). A pesar de este marco normativo, persisten dudas sobre la efectividad de la protección ofrecida por el Estado brasileño. La Constitución de 1988 consagra principios humanitarios como la dignidad de la persona humana (art. 1o., fracción III) y el repudio a la discriminación (art. 3o., fracción IV). Sin embargo, los refugiados enfrentan diversos desafíos en la práctica, que van desde trabas burocráticas hasta barreras lingüísticas, desempleo, falta de vivienda y acceso precario a servicios básicos como salud (Bógus y Rodrigues, 2011).

La defensa de los derechos humanos, base de los tratados internacionales, sigue vigente incluso frente a la ineficacia de los Estados para garantizar estos derechos. En muchos casos, los refugiados sufren discriminación y exclusión en los países de acogida. En Brasil, aunque la legislación avanza en el reconocimiento de derechos, su implementación efectiva es frágil, lo que evidencia una brecha entre lo legislado y lo practicado. A su vez, el país ha sido reconocido por su enfoque humanitario hacia los refugiados. Un ejemplo fue la elección de Brasil como sede de la conmemoración de los treinta años de la Declaración de Cartagena, reconocimiento otorgado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Pamplona y Piovesan, 2015).

No obstante, esta realidad no es uniforme. La acogida a los haitianos, por ejemplo, evidencia deficiencias en la articulación de políticas públicas, especialmente en las regiones fronterizas. La ausencia de acciones coordinadas en los ámbitos económico y político agrava la exclusión de estos grupos. Los municipios fronterizos, carentes de estructura y recursos, soportan los costos de recibir a los refugiados sin el debido apoyo de la Unión. Esto refuerza la necesidad de un federalismo cooperativo, donde los entes federativos con mayores capacidades ayuden a aquellos en situación de vulnerabilidad. Además, el prejuicio racial agrava la situación de los migrantes negros, quienes frecuentemente viven en periferias y favelas, enfrentan dificultades para insertarse en el mercado laboral y son víctimas de xenofobia, racismo e incluso violencia física (Crawley, 2011).

Muchos solicitantes de refugio, aunque amparados por la legislación, llegan a Brasil por razones económicas en busca de mejores condicio-

nes de vida. Esta realidad a veces entra en conflicto con la definición clásica de refugiado adoptada en la Convención de 1951. Aun así, el país tiene la obligación de aplicar los principios humanitarios contenidos en su legislación interna y en los tratados internacionales ratificados. La omisión del Estado en reconocer y enfrentar los obstáculos para la plena efectividad de los derechos de los refugiados constituye un incumplimiento de las normas internacionales y puede dar lugar a sanciones por parte de organismos internacionales.

A pesar de haberse adherido a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, Brasil no es signatario de otros tratados importantes, como las Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares. Esta ausencia revela vacíos en la protección de los migrantes económicos (Russano, 2016). Como sostiene Mazzuoli (2002), no es posible promover derechos humanos globales, internacionales y universales sin una flexibilización de la soberanía estatal. Esta afirmación desafía el uso del principio de no intervención como justificación para el incumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. La responsabilidad de proteger a los refugiados no recae exclusivamente en el Estado nacional, sino que es una tarea compartida por toda la comunidad internacional. Por tanto, la soberanía no debe ser utilizada como barrera para el control internacional de las obligaciones asumidas en tratados.

Es en este contexto donde se vuelve fundamental el federalismo cooperativo; la Unión, con mayor capacidad financiera y administrativa, debe actuar en apoyo a los estados y municipios más afectados por la llegada de refugiados. Esta cooperación federativa, además de ser un deber moral, es esencial para el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el país. Finalmente, para que los derechos de los refugiados se hagan efectivos, no basta con la existencia de normas; se requiere planificación presupuestaria, inversión en políticas públicas y transferencia de recursos a los entes federativos con menor capacidad. La protección integral de los refugiados exige articulación entre los niveles de gobierno, sensibilidad política y, sobre todo, un compromiso real con los valores humanitarios universales.

A nivel sudamericano, el evento internacional y jurídico que permitió vincular la transgresión de los derechos humanos como una condición válida para solicitar el estatuto fue el emblema de la Declaración de Cartagena de 1984, motivada por los altos índices de violencia, agresión a extranjeros y guerra civil —principalmente impulsada por la Guerra Fría, en la década

da de 1980— que ocurrieron en América Latina y el Caribe. En el análisis de este evento, Tiago Baptistela (2018) comenta:

En América Latina, la Declaración de Cartagena es un hito en la conceptualización del refugiado. Resultado de un acuerdo entre los países de América Central, fue emitida en 1984, considerando la violencia generalizada, invasión extranjera y conflictos internos como razones que justifican la solicitud y concesión de refugio. (p. 162)

En el caso en cuestión, la mencionada declaración se incorporó al territorio nacional a través de la Ley 9.474, del 22 de julio de 1997, conocida popularmente como el “Estatuto de los Refugiados en Brasil”, que amplió el concepto de refugiado, y lo extendió a las víctimas de graves violaciones y de derechos humanos provenientes de su país de nacionalidad, o simplemente por sufrir el riesgo.

Es oportuno destacar el notable ascenso de los pueblos de América Latina, especialmente en los ámbitos económico, político, social y cultural, lo que ha facilitado el propósito de elaborar espacios de ciudadanía y libre circulación de personas (art. 3o., inciso XIV), sin contar con la cooperación internacional entre los Estados de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios, con el objetivo de promover la efectiva defensa de los derechos humanos de los migrantes (art. 3o., inciso XV). En este contexto, el Estado brasileño, al ratificar los documentos internacionales mencionados, tiene la obligación de reglamentar las normativas a nivel interno, con el fin de garantizar que los derechos cubiertos en dichos pactos sean cumplidos en la práctica diaria; de lo contrario, se podría considerar una omisión del gobierno por no cumplir con los preceptos constitucionales, ya que la aplicabilidad de estas directivas es inmediata, inherente a su inclusión en el texto constitucional según el artículo 5o., §§ 1o., y 2o. de la CF/88. En este sentido, la constitucionalista Flavia Piovesan (2024) aclara:

Además, corresponde al Estado brasileño elaborar todas las disposiciones de Derecho interno necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades enunciados en los tratados de los que Brasil es parte. La omisión estatal viola una obligación jurídica asumida a nivel internacional, lo que conlleva la responsabilidad del Estado. También viola la propia Constitución, ya que esos derechos y libertades fueron incorporados al Texto Constitucional por fuerza del art. 5o., § 2o., debiendo tener aplicabilidad inmediata. (p. 349)

En resumen, las normativas que establecen las políticas públicas para la acogida y sustento de los refugiados en el ordenamiento jurídico brasileño, así como los entendimientos jurisprudenciales, trascienden el prisma de la Unión como protagonista en relación con los demás entes, debido a que gran parte de la legislación, independientemente de ser de forma exclusiva o concurrente, remite a esta para el encargo administrativo o legislativo de tratar los temas vividos por los refugiados en el país. Obviamente, los estados, los municipios y el Distrito Federal participan en estos procedimientos; sin embargo, reciben una porción menor de autonomía, incluso financiera, al depender indirectamente —o directamente— de la Unión o de decisiones judiciales para tener independencia en la gestión y desarrollo de acciones en favor de la población brasileña, especialmente de los refugiados.

De lo expuesto se concluye que la comprensión del sistema federal y de las políticas de acogida de personas refugiadas pasa necesariamente por el papel central que ejerce la Constitución brasileña, la cual, de forma simultánea, atribuye a la Unión la competencia en materia de política exterior y, al mismo tiempo, consagra la descentralización político-administrativa y la autonomía de los entes subnacionales. La conciliación práctica de estos mandatos constitucionales genera una dinámica compleja, especialmente en el contexto de la acogida de personas refugiadas y migrantes, pues, por un lado, la recepción de solicitantes de refugio constituye un compromiso internacional de la Unión; y por otro, exige una articulación operativa con los estados y municipios, en particular con aquellos situados en regiones fronterizas. Estas unidades federadas locales enfrentan, de manera ineludible, una sobrecarga directa y continua sobre sus estructuras de atención pública:

En el caso de las políticas públicas operadas a nivel nacional, con la participación de varios entes federativos, se hace aún más presente la necesidad de respetar una planificación uniforme, coordinada y cooperativa [...] La gestión de la planificación, que involucra políticas públicas organizadas sectorialmente por los diversos órganos de gobierno, siendo muchas veces multisectoriales, exige compatibilización con los aspectos territoriales de la organización del Estado federal brasileño. (Conti, 2020)

En otras palabras, la cooperación federalista entre los distintos entes debe ser fortalecida para que exista una interacción organizada entre las esferas federal y subnacional, de modo que se garantice el cumplimiento de la responsabilidad nacional frente a los compromisos internacionales asumidos

por el país en materia de refugiados —lo que exige el diseño e implementación de políticas públicas a nivel nacional—, con atención especial a los estados y municipios que, en la práctica, asumen la responsabilidad del primer contacto y de las acciones concretas de acogida.

Como afirma Conti (2020), la diversidad temática de los sectores involucrados en la actuación administrativa depende de la consideración de la transversalidad de los temas, para que la actuación gubernamental sea organizada de manera única, y encontrar mecanismos de implementación que garanticen la eficacia, al reconocer que la asimetría entre los entes federativos y la diversidad temática de una misma prestación pública son un desafío importante para la integración presupuestaria en un entorno federativo de cooperación. Así, el federalismo cooperativo no sólo es un principio organizativo del Estado brasileño, sino una condición necesaria para cumplir eficazmente los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y refugio.

Como se analizará a partir de los fallos judiciales y de las medidas prácticas que se presentan a continuación, la implementación de un modelo cooperativo exige una coordinación eficiente y robusta, especialmente si se considera que los entes subnacionales no disponen de recursos financieros suficientes ni de capacidad administrativa adecuada para atender al sustancial aumento en la demanda por servicios públicos esenciales, lo cual se traduce en estructuras insuficientes e inadecuadas para responder al número creciente de personas refugiadas que llegan al país. Las decisiones judiciales revelarán, por ejemplo, la situación de estados como Roraima, que dispone de un presupuesto más limitado y de menor capacidad administrativa, incluso como consecuencia de las desigualdades regionales históricas presentes en el país; pero que enfrenta un flujo migratorio intenso sin recibir la debida compensación financiera ni apoyo administrativo por parte de la Unión, que es, conforme a los compromisos internacionales asumidos, la responsable primaria de la acogida.

Las implicaciones de dicha asimetría son profundas. Los estados y municipios se enfrentan a dificultades financieras inesperadas, que superan su capacidad de recaudación y previsión presupuestaria, y quedan limitados en las acciones necesarias para una acogida digna, la cual requiere inversiones en albergues, atención sanitaria y asistencia social. De este modo, el eje central de los ejemplos prácticos aquí presentados reside en destacar la importancia y la urgencia de fortalecer los mecanismos de cooperación intergubernamental, particularmente en el ámbito financiero, con el fin de evitar

que los estados y municipios enfrenten de forma aislada la carga del proceso de acogida humanitaria.

Como afirma Laubenthal (2015, p. 4), en el estudio y la práctica de la acogida a los refugiados, “la estructura institucional del Estado en los países receptores y la relevancia del nivel subnacional han sido ampliamente negligenciadas”. La autora señala que la importancia de la comparación entre las estructuras y los niveles federales en las políticas de migración ha sido bastante ignorada, ya que, al abordar las políticas de acogida a los refugiados, las observaciones suelen centrarse en las decisiones nacionales, sin tener en cuenta que las condiciones entre las regiones de un mismo país no son las mismas, y que esto se refleja en las políticas locales. La cooperación, que es intrínseca al sistema federal, es bastante visible en la implementación de las políticas de acogida a los refugiados, ya que, mientras que corresponde al nivel de federación/Estado-nación el establecimiento de las políticas de migración y la creación de marcos legislativos, son los niveles internos —estatal y municipal— los encargados de implementar tales políticas, mediante el ejercicio de sus competencias administrativas.

En las secciones siguientes se expondrán las dificultades brasileñas en lo que respecta a la integración de los entes federados para la recepción de los refugiados, con la presentación de sentencias que analizan la desproporción del impacto presupuestario y con la presentación de la “Operación Acogida” que, a diferencia de la disputa judicial en torno al aspecto financiero, logró coordinar diferentes entes para atender un flujo específico de migrantes en el territorio.

#### IV. Fallos del Supremo Tribunal Federal brasileño

Uno de los rasgos característicos del sistema federal es la existencia del Poder Judicial con competencia y capacidad para dirimir las disputas que se derivan del enfrentamiento entre poderes locales (Hochman y Faria, 2013, p. 43). Esto se debe a la conclusión de que el sistema federal deriva de la distribución de poderes constitucionalmente establecida; y que, ante la existencia de conflictos, estos deben ser resueltos por la vía judicial.

Según lo dispuesto en el artículo 102 de la Constitución brasileña, corresponde al Supremo Tribunal Federal “la guarda de la Constitución”, por lo que es su responsabilidad, en este contexto, dirimir los conflictos en-

tre los entes federativos. Así, corresponde al tribunal resolver los conflictos relativos a la distribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales, lo cual se pasa a exponer desde la perspectiva de la distribución de recursos financieros para la acogida de personas refugiadas en el territorio nacional.

### 1. *Acción Civil Originaria Núm. 3.113, de interés del estado de Acre*

Se trata de un caso de competencia originaria del Supremo Tribunal Federal que versa sobre el flujo migratorio de haitianos, con la Relatoría del Ministro Marco Aurélio, publicado en el *Diario Electrónico de la Justicia* el 16 de diciembre de 2020 y con tránsito en juzgado el 13 de mayo de 2021. Según el histórico del voto del Ministro Alexandre de Moraes (p. 9), el flujo migratorio en cuestión deriva del terremoto y el huracán ocurridos en Haití en 2010, que llevaron a esa población a crear una ruta de fuga e inmigración por América Latina, y atravesar la República Dominicana, Ecuador, Perú y Bolivia, hasta llegar a Brasil. Este escenario llevó al estado de Acre, en 2013, a decretar el estado de emergencia social, ya que recibían más de cien migrantes diariamente, sin registro de salida, lo que afectaba las políticas de acogida y la dinámica de vida de las poblaciones de las ciudades involucradas.

La acción fue presentada por la Unidad Federativa del Estado de Acre contra la Unión Federal, bajo el argumento de que entre los años 2010 y 2016 ingresaron en el territorio de dicho estado alrededor de 50,000 haitianos. El estado solicitante informa que las medidas de recepción y acogida de esos refugiados generaron un gasto de R\$ 27,589,856.00, de los cuales R\$ 12,412,568.60 no fueron reembolsados por la Unión. Así, el objetivo de esta acción es obtener la compensación financiera que se considera debida, bajo el argumento de que existe un enriquecimiento ilícito de la Unión.

Las peticiones formuladas en la acción fueron rechazadas, bajo el argumento de que el financiamiento de las políticas públicas proviene de la distribución entre los entes federados, por lo que no existía respaldo en el texto constitucional brasileño para establecer una distinción sobre la competencia financiera para garantizar tales derechos en relación con migrantes y refugiados. La fundamentación del voto del ministro relator —que fue vencido en cuanto a su interpretación— parte de consideraciones sobre la responsabilidad y el compromiso de los entes federados, con el fin de garantizar

el modelo de bienestar social y cómo este debe ser implementado y observado en el ámbito de las políticas de inmigración. Para ello, el ministro relator destacó que uno de los presupuestos del federalismo cooperativo es la mayor participación e intervención de la Unión en el ámbito económico, con el fin de colaborar con los objetivos y las circunstancias de cada estado de la federación.

En este sentido, señaló que “no es razonable que la Unión permita el ingreso de inmigrantes en el territorio brasileño y no asuma los gastos derivados, reembolsando a los entes federados solo cuando le convenga” (p. 6), bajo el riesgo de perjudicar a los entes federados que se encuentran en posiciones de frontera internacional y por los cuales existe un intenso flujo migratorio. Así, según el relator, las obligaciones de la Unión no se agotan con la entrada del inmigrante en el territorio nacional, sino con los compromisos posteriores necesarios para la acogida y distribución de personas por el territorio nacional, por lo que deben compartir los costos de las medidas necesarias para ello.

Asimismo, el ministro relator Marco Aurélio ponderó que el hecho de que la Unión haya presentado otras acciones en favor de los refugiados no mitiga ni excluye las derivadas de las situaciones excepcionales del flujo de haitianos; especialmente, porque tales entradas causaron un impacto financiero significativo y diferenciado para el ente federado. Así, este entendió que procedían las peticiones formuladas, condenando a la Unión a reembolsar íntegramente los gastos sufragados con las políticas migratorias de haitianos. De acuerdo con ello, la ministra Rosa Weber ponderó que

Fue notorio el éxodo poblacional que afectó a Haití en 2010, así como la llegada de refugiados a Brasil. Fue notorio el éxodo poblacional que afectó a Haití en 2010, así como la llegada de refugiados a Brasil. En este aspecto, no veo cómo dudar de la ocurrencia de gastos por parte de los entes federados en cualquiera de las esferas del servicio público, ya sea, por ejemplo, en la Policía Federal que realiza la atención, en el puesto de salud, en el hospital, en la escuela, en la asistencia social o, como es natural, en el ámbito de la seguridad pública en general. (p. 33)

En este caso, también señaló que

Contextualizado el fenómeno del refugio, se puede afirmar que no estamos ante un desplazamiento habitual o eventual de inmigrantes, sino ante una situación

lamentablemente épica, histórica, extraordinaria e imprevisible. Las personas ingresan constantemente en Brasil, por la “puerta acreana”, en busca de una mejor condición de vida. De hecho, contextualizado el fenómeno del refugio, se puede afirmar que no estamos ante un desplazamiento habitual o eventual de inmigrantes, sino ante una situación lamentablemente épica, histórica, extraordinaria e imprevisible. Las personas ingresan constantemente en Brasil, por la “puerta acreana”, en busca de una mejor condición de vida. Partiendo de estas premisas, especialmente de la excepcionalidad y magnitud del evento, no se puede exigir, dentro de la lógica de lo razonable y proporcional, que un estado federado, solo por estar ubicado en la frontera, haya contemplado en su presupuesto limitado el riesgo de un evento migratorio masivo. (p. 47)

La ministra prosigue y afirma que, en la estructura federativa brasileña, existen varios órganos dedicados a la acogida de refugiados, como el órgano convencional vinculado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Comité Nacional para los Refugiados, además de otros órganos, lo que indica que, por un lado, la Unión ha adherido a varios tratados internacionales y ha internalizado principios a los que debe dar cumplimiento, al trazar políticas públicas; que los estados federados no tienen participación activa en la formulación de dichas políticas ni en la toma de decisiones, y ha adoptado el entendimiento de que no es razonable que soporten las consecuencias de las decisiones adoptadas a nivel federal. Además, señaló en su voto que las diversas regiones geográficas del país están marcadas por profundas desigualdades económicas, sociales y de desarrollo, sin disponer, al igual que otros entes federados, de las mismas condiciones materiales para afrontar los gastos extraordinarios derivados del movimiento migratorio, por lo que se impone la observación de la solidaridad entre los entes federados.

Uno de los votos en disidencia que sustentó la improcedencia de las peticiones fue formulado por el ministro Alexandre de Moraes, quien presentó un voto divergente sobre la procedencia de las peticiones, bajo el entendimiento de que la Unión Federal tiene competencia exclusiva sólo en materia legislativa para la cuestión migratoria, pero que tal competencia no se extiende a la competencia constitucional administrativa, al indicar que la Constitución brasileña no establece la atribución exclusiva o prioritaria de la Unión para financiar los gastos con inmigrantes que ingresan en el país, por lo que son indiferentes las eventuales situaciones excepcionales de calamidades.

## 2. *Acción Civil Originaria Núm. 3.121, de interés del estado de Roraima*

Se trata de un caso de competencia originaria del Supremo Tribunal Federal que versa sobre el flujo migratorio de venezolanos, con la Relatoría de la ministra Rosa Weber, publicado en el *Diario Electrónico de la Justicia* el 27 de octubre de 2020 y con tránsito en juzgado el 16 de junio de 2021. La presente acción trata sobre el flujo migratorio de venezolanos hacia el territorio nacional brasileño. Fue presentada por la Unidad Federativa del Estado de Roraima contra la Unión Federal, tras argumentar que más de 50,000 venezolanos ingresaron en el territorio de ese estado y se instalaron allí de forma precaria, e indicar que esto ha provocado una sobrecarga en los sistemas de salud, educación pública y un aumento de la criminalidad. A diferencia de la acción mencionada en el ítem anterior, las peticiones formuladas fueron parcialmente acogidas, y se determinó a la Unión la inmediata transferencia de recursos adicionales para la prestación de servicios públicos a estos inmigrantes.

La ministra relatora, en este caso, presentó datos de agencias internacionales de refugiados, e indicó que más de 1.5 millones de venezolanos dejaron su país de origen debido a la situación socioeconómica enfrentada y que tal situación no era diferente en Brasil, como en otros países de América Latina. Se ponderó que el Estado de Roraima tiene frontera terrestre con Venezuela, lo que lo convierte en un destino estratégico para ese flujo migratorio, y que el estado soporta con mayor énfasis las operaciones de acogida en comparación con otros estados brasileños. La ministra señaló en su voto que el ente federado realmente demostró la existencia de gastos extraordinarios en salud, educación, seguridad pública y asistencia social para atender a los venezolanos, e indicó que los migrantes llegan al territorio por vía terrestre, con pocos recursos financieros, y buscan condiciones mínimas de supervivencia que ya no encuentran en su país.

Las peticiones de la acción fueron juzgadas parcialmente procedentes, por lo que se determinó a la Unión la transferencia de recursos por una cantidad correspondiente a 50% de los gastos presentados en el expediente, bajo el entendimiento de que debe observarse la base cooperativa del federalismo brasileño constitucional y que el estado de Roraima es pequeño en dimensión territorial y, actualmente, también en ingresos, en comparación con los demás estados brasileños, y aún más pequeño en comparación con la Unión, que tiene mecanismos para socorrer a los entes federados en casos de anor-

malidad. A diferencia de lo ocurrido en la resolución anterior, en este caso se consideró necesario un mayor aporte financiero por parte de la Unión, en atención a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y solidaridad, ya que el aumento significativo de los gastos públicos no se debió a una mala gestión de los recursos, sino a una situación excepcional e inevitable, debido a su posición geográfica. Así consta en la fundamentación del voto: “El flujo masivo de inmigrantes es un evento extraordinario, imprevisible, excepcional, y su impacto en el Estado demandante se debe al hecho de que la posición geográfica de Roraima facilita la entrada de inmigrantes a Brasil” (p. 43).

Estas fueron las premisas que guiaron el juicio en sentido diverso, al incluir la mención al juicio previamente expuesto y adoptar aquí el entendimiento de que el aspecto geográfico del ente federado no podía convertirse en un factor que sobrecargara más las finanzas de un estado de la Federación debido a un fenómeno internacional. Las decisiones presentadas demuestran que el aspecto financiero y económico constituye un punto central en la cooperación inherente al sistema federal, ya que los fondos públicos están destinados a satisfacer las necesidades esenciales de quienes se encuentran en el territorio nacional, sean ciudadanos o personas que ingresan con el propósito de solicitar refugio.

Así, el modelo de distribución de recursos y del presupuesto posee una relevancia política destacada que no puede ser relativizada bajo el argumento de la descentralización del poder resultante de la distribución política territorial. Es esencial, por el contrario, que la Unión participe en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos de las políticas públicas, y realice los aportes necesarios para que los gobiernos locales puedan alcanzar sus objetivos. Las decisiones judiciales anteriores, a pesar de las soluciones diversas adoptadas, en función de los distintos contextos históricos, revelan una profunda asimetría fiscal, tanto entre los distintos entes federativos cuando se los compara entre sí, como en relación con la Unión. Aunque la Constitución brasileña vigente establece una primacía sustancial de la descentralización, en la práctica nacional se observa que es necesario fortalecer la cooperación federal, especialmente en lo que respecta a los ingresos y a la transferencia de recursos financieros.

## V. Federalismo cooperativo en la práctica brasileña

Según los datos del ACNUR (2022), la realidad brasileña en la acogida de refugiados ha cambiado significativamente en la última década. Los datos de esa institución señalan que entre 2017 y 2022, Brasil recibió a más de 700,000 solicitantes de protección internacional, de los cuales aproximadamente 3450,000 siguen en territorio nacional. Ramos (2022, p. 16) señala que el país enfrenta nuevos desafíos en cuanto al tema de los refugiados, especialmente debido al mayor protagonismo económico que ha asumido, así como a flujos masivos que no eran previsibles en la época de la promulgación de las legislaciones sobre el tema —de la década de 1990—. A pesar de las dificultades prácticas, Brasil se ha consolidado en América Latina como un destino importante para las personas que se ven obligadas, por diversas razones, a abandonar sus países de origen y buscan un nuevo lugar para reconstruir sus vidas.

El país, en sus acciones, privilegia el principio de *non-refoulement* (prohibición de devolución y rechazo) y el derecho al acogimiento, y las acciones, por lo general, son consideradas exitosas a pesar de la baja inversión pública y de la dificultad generalizada en el país para dar efectividad a los derechos humanos:

La recepción de refugiados es uno de los mejores ejemplos de cumplimiento concreto de Brasil en relación con los tratados de derechos humanos. Esto tiene una enorme relevancia para la afirmación de los derechos humanos en Brasil, si consideramos la situación caótica de violaciones de derechos en el país, que es objeto de condenas en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y críticas de todos los relatores especiales de la ONU que visitan el territorio nacional. (Ramos, 2022, p. 28)

En este contexto, se destaca que los esfuerzos de acogida implican actos conjuntos y simultáneos de diversas instituciones, pero, sobre todo, del sector público, por parte de los municipios que reciben inicialmente a estas personas en sus territorios. Allí, inexorablemente, se realizan las primeras atenciones de una tarea compleja, que comienza con la documentación de cada una de las personas que cruzan la frontera del país, la identificación de situaciones de emergencia para la cesación de riesgos a la integridad física, el envío de los solicitantes de asilo a refugios seguros y los esfuerzos para integrar a esta población con las poblaciones locales.

Considerados los números de refugiados y la complejidad de la tarea a desarrollar para su adecuada acogida, los municipios y estados directamente afectados han tenido que adoptar una nueva organización de sus recursos para la atención, con el fin de proporcionar una atención mínima a las necesidades más esenciales de esta población, especialmente con el apoyo de la iniciativa privada y de instituciones académicas, dado que aún se observa una gran desorganización en la acogida:

En gran medida, las acciones de la sociedad civil, las ONG humanitarias y de derechos humanos, los estados y municipios, las universidades y el sector privado contribuyen enormemente a la garantía de estos derechos y la realización de la solución duradera en su vertiente de integración local [...] Sin embargo, cabe señalar que este compromiso, esta dedicación y las diversas iniciativas se dieron —y siguen ocurriendo— al margen de una acción concertada del gobierno federal, cuyo papel constitucional sería coordinar políticas y acciones nacionales en este campo. En su lugar, lo que se observa es una enorme fragmentación de políticas y acciones de los diversos actores humanitarios y de derechos humanos con el objetivo de colaborar con la integración local. (Rodríguez, 2022, p. 35)

A pesar de las muchas fallas del gobierno federal brasileño en coordinar las actividades de acogida, que llevan a esfuerzos insuficientes, como se mencionó anteriormente, las medidas en favor de los refugiados aún son consideradas modelos positivos dentro de las acciones de implementación de derechos humanos en el país, pues reconocen la gravedad y la urgencia de la situación de los refugiados. Cabe destacar, entonces que, a pesar de las dificultades en la coordinación de acciones y recursos, las diversas instancias gubernamentales han estado implementando acciones específicas para la recepción de los refugiados, con el fin de proporcionar una acogida más digna a los refugiados, así como mejorar la participación en los esfuerzos realizados por las entidades federativas locales.

Como ejemplo de las acciones exitosas, una iniciativa emblemática informada por el ACNUR en el ámbito brasileño es la “Operación Acogida”, implementada en 2018 y especialmente orientada a la recepción de venezolanos, los cuales se han convertido en el mayor contingente de refugiados actualmente recibidos en el país. La operación resultó en diversas acciones con la colaboración de varios órganos públicos y cuenta con el apoyo de la ONU a través de sus agencias especializadas y con la participación de la sociedad ci-

vil, sectores académicos y la economía privada. Con la estructuración de esta operación, el gobierno federal pudo desarrollar un programa más eficiente para la recepción, documentación, acogida y alojamiento temporal, para la posterior interiorización de los acogidos en el territorio brasileño.

El contexto de la “Operación Acogida” está orientado hacia la intensificación de la movilidad de las fronteras entre Brasil y Venezuela, lo que evidenció la completa falta de preparación del país para enfrentar el aumento de los flujos migratorios e identificó la incapacidad de los gobiernos locales para implementar políticas de acogida, especialmente debido a las dificultades logísticas y financieras. Con esta operación especial, muchas actividades comenzaron a ser absorbidas directamente por el gobierno federal, lo que resultó en un desplazamiento del impacto financiero y de personal especializado. Como ejemplo, en el marco de esta operación, el papel de autoridad migratoria pasó a ser ejercido por la Policía Federal (órgano federal), ya que la liberación de fondos para estas medidas, hasta 2017, era coordinada por autoridades estatales (Silva, y Albuquerque, 2021, p. 50). También, para abordar el impacto financiero y presupuestario, algunas actividades fueron transferidas a las fuerzas armadas: “la evaluación gubernamental era que las Fuerzas Armadas representaban el ente estatal con mejor capacidad logística y de presencia para actuar en este escenario” (Silva, y Albuquerque, 2021, p. 51).

Como se ve, las dificultades en la asignación del presupuesto y en el compromiso de recursos humanos (servidores públicos) para actuar en la acogida de refugiados, en el marco de la “Operación Acogida” se resolvieron con la integración de diversos órganos y niveles de gobierno para establecer un procedimiento simplificado de solicitud de asilo, con medidas como la exención de entrevista para aquellos que pudieran comprobar documental-mente su identidad y nacionalidad venezolana (Almeida, 2022, p. 42).

Entre las acciones contempladas por la “Operación Acogida” se encuentran la creación de los “Puestos de Recepción y Triage”, en los cuales la ONU, a través del ACNUR, ayuda con la formación y cualificación del personal que trabaja en esta parte sensible del proceso. En el lado de la iniciativa privada, destaca la actuación del equipo deportivo “Santos Futebol Clube”, que integra al proyecto “Meninos da Vila” a niños refugiados para que tengan acceso a escuelas de fútbol y, de este modo, puedan integrarse a la sociedad brasileña a través del deporte, y garantizarles recreación y desarrollo saludable; también, en el marco de esta acción, se creó la “Plataforma Refugiados Emprendedores”, para fomentar negocios liderados por refugiados,

y que cuenta con empresas asociadas que animan a las personas refugiadas a iniciar o mejorar sus emprendimientos en Brasil.

Franzese y Abrucio (2009, p. 36) señalan que el sistema federalista brasileño, en el ámbito de la asistencia social, se compone de una estructura bastante fragmentada, con diversos programas impulsados por las más distintas instituciones, muchas veces de forma desarticulada y sin continuidad. Esto se refleja, como se ha visto, en la acogida de personas refugiadas. Iniciativas como la “Operación Acogida”, por el contrario, son una demostración práctica de que, bajo la coordinación del ente central de la federación, es posible superar la fragilidad de dicha fragmentación, así como las limitaciones presupuestarias. El éxito de este programa revela, por lo tanto, que la integración entre los diferentes entes —contenido inevitable del federalismo cooperativo— es uno de los elementos más importantes para las políticas dirigidas a las personas refugiadas y que puede ser incrementada con la participación de actores de la sociedad civil y del sector privado. La integración organizada y cohesionada entre los diversos entes gubernamentales, incluido en el ámbito presupuestario, al involucrar los diferentes niveles de gobierno, sin duda produce efectos en diversas dimensiones de las actividades necesarias para una acogida digna y eficiente, lo que alinea al país con el nivel de cumplimiento de los derechos humanos que se espera.

Se observa que las desigualdades regionales, en contextos como el de la acogida de personas refugiadas, pueden intensificarse, lo que revela las ineficiencias administrativas de los entes subnacionales. En última instancia, dicha ineficiencia puede conducir al incumplimiento de las obligaciones internacionales que Brasil ha asumido a lo largo de los años. El federalismo cooperativo, en este sentido, constituye un principio cuya observancia es indispensable tanto para el cumplimiento formal de los compromisos internacionales asumidos por el país, como para que dichos compromisos se traduzcan en una realidad concreta de recepción digna e integración social de quienes buscan refugio en territorio nacional.

No es posible establecer una planificación gubernamental sin sopesar las cuestiones presupuestarias ni considerar la necesaria coordinación entre todas las esferas de gobierno, ya que cada una cuenta con sus propios instrumentos presupuestarios, pero que deben estar orientados hacia fines coherentes entre sí. La planificación presupuestaria de cada esfera de gobierno para atender a las necesidades públicas exige la observancia de las particularidades de los intereses locales, regionales y nacionales, con respeto a la

planificación de las demás esferas gubernamentales, especialmente cuando es necesario el relacionamiento financiero (Conti, 2020).

La concreción del derecho al refugio, en el caso brasileño, exige mucho más que respuestas aisladas, puntuales y de carácter *emergencial*. Se trata de una cuestión que requiere un compromiso continuo entre los entes de la federación, sustentado en la lógica de la cooperación, a fin de garantizar tanto las acciones inmediatas de protección como las medidas de integración social a mediano y largo plazo. Sólo así será posible alinear los compromisos internacionales de Brasil con los derechos fundamentales y la dignidad de las personas refugiadas.

## VI. Consideraciones finales

Las sentencias presentadas en este artículo, dictadas por la Corte Suprema Constitucional brasileña, abordaron el mismo tema en momentos históricos y contextos diferentes, lo que resultó en interpretaciones distintas sobre la aplicación del federalismo cooperativo. En una de las acciones se dio primacía al entendimiento de que las competencias de la Unión para legislar y disponer sobre políticas para los refugiados no implican, necesariamente, una mayor responsabilidad desde el punto de vista financiero, lo cual rechazó la interpretación de que la Unión debería contribuir con un mayor aporte de recursos para atender a las poblaciones refugiadas. Este criterio parece desproporcionado al contenido del federalismo cooperativo, ya que, de una forma u otra, independientemente del episodio vivido, el ente federal, es decir, la Unión, posee mecanismos financieros más apropiados para resolver la cuestión de la precariedad asistencial de los refugiados, en lugar de que los estados actúen únicamente frente a la demanda.

Esto se evidenció en el segundo juicio presentado, en el que se analizaron y sopesaron las condiciones económicas y sociales menos favorables del estado federado solicitante, y que consideró también que los gastos incrementados se deben a una situación excepcional del contexto internacional y que son inevitables debido a los compromisos internacionales ya asumidos por Brasil.

Como se ha observado en el recorrido histórico del federalismo brasileño, así como a partir de los conflictos federativos representados por las decisiones judiciales presentadas, el sistema federal de Brasil se caracteriza

por una innegable descentralización, incluso con autonomía en materia de recursos. No obstante, en virtud del principio de cooperación y, especialmente, para que el país cumpla con sus compromisos internacionales en relación con la protección de los derechos humanos, es necesario que el gobierno central participe en las políticas locales, ya sea mediante la asignación de recursos suplementarios o a través de planes de acción como la “Operación Acogida”, en los que la Unión asume, con su estructura, actividades locales que se encuentren sobrecargadas o resulten ineficientes para los fines requeridos. Cabe destacar que la clara sobrecarga financiera de los entes estatales para dicho financiamiento puede generar turbulencias con secuelas irreversibles en relación con la atención a sus poblaciones locales, lo que perjudica tanto a los nacionales como a los refugiados, quienes nuevamente podrían ser sometidos a situaciones degradantes y precarias en el proceso de acogida, después de haber dejado sus países de origen precisamente para superar las vulnerabilidades que enfrentan.

Sin embargo, incluso a partir de la experiencia brasileña, fuera de las disputas judiciales por el presupuesto, es posible encontrar ejemplos de fuerte cooperación que, con organización y guiados por el sentido de colaboración que debe regir el federalismo, han dado buenos frutos en la acogida humanitaria, especialmente en lo referente al flujo específico de los vecinos venezolanos.

La cuestión central por considerar es la amplia y digna atención que debe brindarse a las poblaciones refugiadas, comprendiendo que se requiere un adecuado aporte de recursos financieros, el cual debe realizarse con equilibrio. Esto para evitar que ninguno de los entes, especialmente aquellos que más reciben refugiados debido a la ubicación de sus fronteras, enfrente la sobrecarga de sus arcas y el desgaste económico. En el ámbito interno, parece más acertada la decisión tomada en la Ação Cível Originária Núm. 3.121, al señalar que corresponde a la Unión participar de manera más efectiva en el aspecto financiero, dada su capacidad recaudatoria, transfiriendo fondos a los estados y municipios para que estos ejerzan sus funciones constitucionalmente previstas y también colaboren de manera justa con el cumplimiento de los compromisos internacionales de acogida digna de refugiados en territorio nacional.

La teoría del federalismo cooperativo atraviesa la distribución de atribuciones de los entes centrales a los descentralizados; pero esta delegación debe ocurrir con el debido soporte financiero para que las directivas se implementen conforme a lo planeado. En última instancia, el federalismo

cooperativo se concreta con la comunicación eficaz entre las autoridades de todas las esferas (municipal, estatal y federal), sin que sea necesaria la intervención del Poder Judicial, que, al depender del momento histórico analizado, puede adoptar soluciones distintas sobre el alcance y la efectividad de la cooperación del federalismo.

El federalismo cooperativo, como se desprende de los ejemplos presentados, no puede ser una abstracción formal contenida en el texto constitucional ni una mera expectativa teórica, sino un principio sustantivo que debe adquirir efectividad práctica y materializarse en arreglos institucionales concretos entre los diversos entes de la federación, con una distribución eficiente de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Esto es particularmente crucial en temas sensibles como la acogida de personas refugiadas, ya que se trata de la recepción de una población en condiciones extremas de vulnerabilidad y en evidente situación de violación de sus derechos humanos fundamentales.

En el sistema federal brasileño, la descentralización del poder fue implementada con el propósito de asegurar que el régimen democrático se consolidara formalmente, en contraposición a la lógica autoritaria de periodos históricos anteriores. No se puede ignorar que la lógica de la solidaridad federativa también tiene como objetivo el fortalecimiento de la democracia, ya que representa un instrumento mediante el cual los entes federados acceden a herramientas y apoyo institucional para la realización de los derechos humanos, como se observa en el caso de los grupos de personas refugiadas que eligen Brasil como destino en busca de protección y, en muchos casos, de un nuevo comienzo.

A partir de lo expuesto, se concluye que la descentralización federativa, si bien garantiza mayor autonomía a los entes subnacionales, también puede permitir cierta fragmentación y falta de articulación institucional, lo que compromete la eficacia de las políticas públicas, especialmente cuando se considera la carga financiera asociada. En este sentido, el fortalecimiento de la cooperación entre los entes federativos se configura como una herramienta estratégica para equilibrar y reconstruir esta fragmentación. La cooperación federativa, por tanto, no debe ser entendida únicamente como una conveniencia armoniosa entre los diferentes entes de gobierno, sino como una auténtica obligación institucional, orientada a la implementación de políticas públicas eficientes y al uso racional de los recursos públicos.

Como se ha demostrado en el ejemplo de la “Operación Acogida”, cuando los recursos se aplican desde la perspectiva de un reparto equitativo

de responsabilidades, la realización de los derechos humanos de las personas refugiadas se vuelve posible y viable. Por el contrario, como lo evidencian las decisiones judiciales analizadas, mientras persista la divergencia sobre las responsabilidades financieras entre los entes federativos, las políticas de acogida tienden a permanecer limitadas, insuficientes e ineficaces.

En definitiva, se observa que la implementación de la solidaridad federativa requiere no sólo el reparto de recursos financieros, sino también el fortalecimiento de las estructuras administrativas, lo que puede verse potenciado por la participación de la sociedad civil, organizaciones privadas y organismos internacionales, tal como ya se ha demostrado como una experiencia exitosa en Brasil en el ámbito de las acciones de acogida de personas refugiadas. Cuando los entes federativos logran integrarse entre sí y también con la sociedad, se garantiza que las políticas públicas implementadas respondan de manera adecuada a las necesidades de la población refugiada y proporcionar no sólo respuestas inmediatas, sino soluciones sostenibles a largo plazo.

Aunque la descentralización política de la federación brasileña tenga como objetivo la autonomía de los gobiernos estatales y municipales, se observa que, por lo que respecta a las personas refugiadas, en un tema relacionado con los derechos humanos y los compromisos internacionales del país debe prevalecer un enfoque basado en la cooperación entre los entes federativos. El establecimiento de agendas sociales independientes debilita las garantías del Estado democrático que justamente se busca preservar y fomentar. La realización de los objetivos orientados a una acogida digna de las personas refugiadas, así como todas las acciones sociales vinculadas a la dignidad humana en el ámbito nacional, debe tener como presupuesto la coalición entre los distintos niveles de gobierno, con miras al perfeccionamiento de la capacidad de coordinación y al éxito de las políticas sociales.

El federalismo cooperativo debe ir más allá de las interpretaciones judiciales casuísticas y debe enfocarse en la implementación de medidas que amplíen el intercambio federativo, sin olvidar la importante cuestión financiera para atender necesidades urgentes y esenciales. En este panorama, un programa político realmente basado en el federalismo cooperativo, en lo que respecta a los obstáculos al acogimiento de los refugiados, puede permitir que todos los entes federativos involucrados planifiquen e implementen medidas de acogida y crear condiciones dignas en la estructura receptiva del refugiado en la República Federativa de Brasil, al hacer efectivos los valores inscritos por el Constituyente en la creación de la actual Constitución

brasileña, que valora el ejercicio de la ciudadanía para todos aquellos que se encuentren en territorio nacional, incluidos los no nacionales.

## VIII. Referencias

- Almeida, G. A. de. (2022). A definição ampliada de refugiado e a questão do refúgio no antropoceno: considerações introdutórias. En *25 anos da lei brasileira de refúgio: perspectivas e desafios* (pp. 38-49). Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. <https://www.acnur.org/br/media/25-anos-da-lei-de-refugio>
- Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). (2022). O ACNUR antes e depois da Operação Acolhida: uma análise à luz da resposta humanitária brasileira. <https://www.acnur.org/br/media/o-acnur-antes-e-depois-da-operacao-acolhida>
- Baptistela, T. (2018). A problemática da tutela jurídica dos refugiados ambientais no Brasil. *Revista Direito em Debate: Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul*, 27(49).
- Barcellos, A. P. de. (2020). Pandemia e federação: A nova diretriz do Supremo Tribunal Federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, 45.
- Barroso, L. R. (2024). *Curso de direito constitucional contemporâneo* (12a. ed.). SaraivaJur.
- Bercovici, G. (2002). A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, 3(1), 13-28. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v3i1p13-28>
- Bógus, L. M. M., y Rodrigues, V. M. (2011). Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: história e perspectivas. *Dimensões: Revista de História da Universidade Federal do Espírito Santo*, 27, 101-114.
- Brasil. (1972). Decreto núm. 70.946, de 28 de janeiro de 1972. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d70946.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d70946.htm)

- Brasil. (1997). *Lei No. 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm)
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil. Supremo Tribunal Federal. (2020). Ação Cível Originária Núm. 3.113/AC. Relator: Ministro Marco Aurélio. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5364772>
- Brasil. Supremo Tribunal Federal. (2020). Ação Cível Originária Núm. 3.121/RR. Relator: Ministro Luiz Fux. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>
- Colóquio sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá. (1984). Declaração de Cartagena sobre os Refugiados. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.pdf>
- Conti, J. M. (2020). O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil (E-book). Edgard Blücher.
- Costa, J. M. A., Cunha, M. C., y Araújo, R. B. M. de. (2010). Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. *Jornal de Políticas Educacionais*, 8, 14-23. <http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/2766>
- Crawley, C. (2011). *Da desesperança à esperança? Garantindo direitos para migrantes haitianos no novo Brasil*. Centro Universitário de Pesquisa Política das Nações Unidas. [https://unu.edu/cpr/blog-post/despair-hope-securing-rights-haitian-migrants-new-brazil?trk=organization\\_guest\\_main-feed-card\\_feed-article-content](https://unu.edu/cpr/blog-post/despair-hope-securing-rights-haitian-migrants-new-brazil?trk=organization_guest_main-feed-card_feed-article-content)
- Franzese, C., y Abrucio, F. L. (2009). A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas da saúde, assistência social e educação. En *Reflexões para Ibero-América* (Caderno EIAPP).
- Hochman, G., y Faria, C. A. P. (2013). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Editora Fiocruz.
- Laubenthal, B. (2015). *Refugees welcome? Federalism and asylum policies in Germany* (Fieri working Papers). [https://www.fieri.it/wp-content/uploads/2015/09/laubenthal\\_wp\\_asylum\\_final\\_03.09.2015.pdf](https://www.fieri.it/wp-content/uploads/2015/09/laubenthal_wp_asylum_final_03.09.2015.pdf)
- Magalhães, A. C. M. (2020). *Patrimônio cultural, democracia e federalismo* (E-book). Editora Dialética.

- Mazzuoli, V. de. (2002). Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis. *Revista de Informação Legislativa*, 39(156), 173.
- Moraes, A. de. (2024). *Direito constitucional* (40a. ed.). Atlas.
- Organização das Nações Unidas. (1951). Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, celebrada em Genebra em 28 de julho de 1951. <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Convencao-de-Genebra-1951.pdf>
- Pamplona, D. A., y Piovesan, F. (2015). O instituto do refúgio no Brasil: práticas recentes. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, 7(17).
- Pereira, C. Q. da S. (2021). Federalismo cooperativo e segurança jurídica: o STF e a pandemia. *Cadernos Jurídicos*, 59.
- Piovesan, F. (2024). *Direitos humanos e o direito constitucional internacional* (22a. ed.). SaraivaJur.
- Ramos, A. de C. (2022). O princípio do non refoulement absoluto e a segurança nacional. En *25 anos da lei brasileira de refúgio: perspectivas e desafios*. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). <https://www.acnur.org/br/media/25-anos-da-lei-de-refugio>
- Reale, M. (1999). *Horizontes do direito e da história* (3a. ed.). Saraiva.
- Ribeiro, J. M., y Moreira, M. R. (2016). A crise do federalismo cooperativo nas políticas de saúde no Brasil. *Saúde em Debate*, 40. <https://doi.org/10.1590/0103-11042016S02>
- Rodrigues, G. M. A. (2017). Convenções sobre refugiados. *Enciclopédia Jurídica da PUC-SP*. C. F. Campilongo, A. de A. Gonzaga, y A. L. Freire (Coords.), *Direitos Humanos*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/514/edicao-1/convencoes-sobre-refugiados>
- Rodrigues, G. M. A. (2022). A lei No. 9.474/1997 e a integração local de pessoas refugiadas no Brasil. En *25 anos da lei brasileira de refúgio: perspectivas e desafios* (pp. 31-37). Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). <https://www.acnur.org/br/media/25-anos-da-lei-de-refugio>
- Russano, G. de S. (2016). Direitos sociais dos não sociais: um estudo sobre a diáspora haitiana no Brasil (Monografia de trabalho social). Universidade Veiga de Almeida.
- Silva, J. C. J., y Albuquerque, E. B. F. de. (2021). Operação acolhida: avanços e desafios. *Cadernos de Debates*, (16). [https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2021/10/IMDH\\_Caderno\\_ed16\\_web.pdf#page=47](https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2021/10/IMDH_Caderno_ed16_web.pdf#page=47)



## Cómo citar

### IIJ-UNAM

Menezes Santiago, Marina Gabriela y Costa Souza, Nilson, “Análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Brasil sobre la responsabilidad financiera de los entes federativos brasileños en la acogida a los refugiados”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, vol. 27, núm. 55, julio-diciembre de 2026, e19892. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2026.55.19892>

### APA

Menezes Santiago, M. G., y Costa Souza, N. (2026). Análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Brasil sobre la responsabilidad financiera de los entes federativos brasileños en la acogida a los refugiados. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 27(55), e19892. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2026.55.19892>