

A ENCRUZILHADA ENTRE ATORES, NORMAS, PRÁTICAS E INSTITUIÇÕES: MIGRAÇÃO EM MASSA DA VENEZUELA NA AMÉRICA DO SUL¹

Sérgio Luiz Cruz Aguilar²

Introdução

A crise política, econômica e social na Venezuela, que piorou em 2015, resultou na migração em massa de cidadãos venezuelanos para vários Estados sul-americanos, incluindo Brasil, Colômbia, Equador e Peru. O número de migrantes, refugiados e requerentes de asilo venezuelanos entre 2015 e 2022 atingiu 4.992.215 pessoas (R4Va 2022). Até março de 2022, a Colômbia havia recebido 1,84 milhão de migrantes e refugiados venezuelanos, seguida pelo Peru (1,28 milhão), Equador (513.903), Chile (448.138) e Brasil (325.763) (Dourado & Bittencourt 2022). Conseqüentemente, a migração em massa da Venezuela foi classificada como crise pelos governos sul-americanos, levando alguns países a implementar políticas restritivas. No que diz respeito à migração venezuelana, portanto, é importante entender as tendências discursivas mais amplas, as normas criadas e acordadas nas instituições e organizações intergovernamentais e as práticas realizadas pelos governos nacionais. Nesse contexto, este artigo discute os vínculos entre os incentivos e normas que emergem das instituições (SCM, Mercosul e CAN) e as práticas adotadas pelos governos durante a crise migratória venezuelana. Através de uma abordagem qualitativa, observações da prática e do discurso, e sua análise crítica, o artigo discute os discursos governamentais dentro das instituições; a emergência de normas coletivas; e as práticas contraditórias empregadas como respostas à crise migratória. Os objetivos principais são: examinar as principais questões que foram abordadas nas três instituições e

¹ Pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) - Processo 2019/23811-0

² Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. São Paulo, Brasil. E-mail: tcaguilar2012@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4757-4426>

quais normas surgiram como resultado; entender se, e em caso afirmativo, como os governos brasileiro, colombiano, equatoriano e peruano quebraram as normas pactuadas e adotaram medidas mais restritivas; e explorar possíveis explicações para esse comportamento contraditório. Os dados foram analisados através dos fatores: características das organizações/instituições e o peso da sua influência; impacto dos migrantes em cada país; opinião pública doméstica sobre migrantes; contexto político de cada país; e justificativas para a implementação da restrição.

A OSCM, o Mercosul e a CAN foram escolhidos devido ao seu alcance regional, variedade de características e ao fato de que todos tratam explicitamente da migração, seja diretamente ou apenas em circunstâncias específicas. Os quatro países foram escolhidos por serem membros ou associados dessas instituições e estarem entre os mais afetados pela crise venezuelana. O artigo é principalmente descritivo; não se pretende generalizar conclusões, mas sim fornecer constatações e explicações iniciais sobre o cruzamento entre atores, normas, práticas e instituições relacionadas com o caso específico da migração venezuelana contemporânea e destes quatro países sul-americanos. O artigo está dividido em quatro partes. A primeira seção apresenta o referencial conceitual e teórico utilizado para identificar os fatores empregados na análise. A segunda seção apresenta como as questões migratórias foram tratadas pelas organizações intergovernamentais (IGOs) e instituições intergovernamentais (IIs) selecionadas. A terceira seção apresenta a variação das normas nos quatro países. Uma seção final discute possíveis explicações para o comportamento dos Estados em relação à migração venezuelana. A última seção conclui.

Organizações/instituições internacionais, ideias, normas e comportamentos

O termo ‘organizações internacionais’ é usado para se referir a uma ampla variedade de estruturas formais que podem incluir “corporações multinacionais, organizações bilaterais, organizações multilaterais e organizações não governamentais internacionais” (Dijkzeul e Beigbender 2003, 7)³. Ambos OIs e IIs são lugares onde ideias e pensamentos são compartilhados e decisões coletivas podem mediar comportamentos individuais. Elas envolvem “um conjunto de regras que estipulam as formas pelas quais os Estados devem cooperar e competir uns com os outros [e] prescrevem

³ No original: “multinational corporations, bilateral organizations, multilateral organizations, and international non-governmental organizations” (Dijkzeul and Beigbender 2003, 7).

formas aceitáveis de comportamento estatal enquanto proscvem formas inaceitáveis” (Mearsheimer 1994-5, 9). Assim, eles criam normas, “um padrão de comportamento apropriado para atores com uma determinada identidade” (Finnemore e Sikkink 1998, 891)⁴ que podem alterar as preferências do Estado e, portanto, o comportamento do Estado (Mearsheimer 1994-5). As OIs também podem exercer autoridade política sobre seus cidadãos de acordo com suas “áreas de atuação”. Por meio do desempenho dessas funções, as organizações produzem programas de políticas e implementam atividades operacionais e de informação (Rittberger et al 2012).

No entanto, existem diferenças importantes entre os dois. As organizações intergovernamentais (OIs) são estabelecidas por meio de acordos conjuntos que geram obrigações entre governos (UIA 2015) e podem ser consideradas um subconjunto de organizações internacionais. Alguns autores diferenciam entre organizações internacionais públicas, cujos membros são predominantemente Estados, e organizações internacionais privadas, cujos membros são principalmente atores privados. Além disso, os primeiros podem ser intergovernamentais ou supranacionais, dependendo do sistema de tomada de decisão que adotam (Bauer e Knill 2007). As OIs são baseadas em Estados e, como tal, estão sujeitas ao direito internacional, ou seja, possuem direitos e deveres internacionais de acordo com seus tratados e acordos constitutivos. Eles consistem em ramos burocráticos para a execução de tarefas contínuas e são formalmente autônomos. Cada organização tem seu próprio conjunto de regras para orientar os membros a alcançar seus objetivos. Consequentemente, as OIs podem ser vistas como “acordos institucionais que combinam uma estrutura normativa, Estados membros e uma burocracia” (Biermann et al. 2009).

Por outro lado, instituição internacional (II) é um termo usado pelos sociólogos para se referir a “sistemas de normas, regras e procedimentos de tomada de decisão que dão origem a práticas sociais, que atribuem papéis aos participantes nessas práticas e que orientam a interação entre os participantes” (Biermann et al. 2009, 354)⁵. O termo instituição pode ser aplicado tanto à organização formal e/ou aos padrões de comportamento e práticas de uma dada sociedade. Assim, enquanto o termo instituição geralmente se refere a entidades imateriais e físicas, organização refere-se estritamente a uma entidade física. OIs e IIs divergem em suas formas organizacionais, metas

4 No original: “a standard of appropriate behavior for actors with a given identity” (Finnemore and Sikkink 1998, 891).

5 No original: “systems of norms, rules and decision-making procedures that give rise to social practices, that assign roles to participants in these practices, and that guide interaction among participants” (Biermann et al. 2009, 354).

e objetivos, atividades, número de participantes, agendas e funções; eles também podem ser universais ou regionais, dependendo de seus participantes e da escala de sua atividade. À luz dessas distinções, refiro-me ao Mercosul e à CAN como OIs, e ao CSM como instituição internacional.

Os estudiosos também reconheceram diferentes tipos ou categorias de normas: enquanto as normas reguladoras ordenam e restringem o comportamento, as normas constitutivas criam novos atores, interesses ou categorias de ação. Como tal, existem dimensões intersubjetivas e avaliativas envolvidas nas normas, e o que é apropriado (ou não) é definido em conjunto com “os julgamentos de uma comunidade ou sociedade” (Finnemore e Sikkink 1998, 891-892)⁶. Isso significa que a avaliação moral costuma estar vinculada à observância ou não de práticas. As normas muitas vezes limitam o leque de opções disponíveis para os membros e restringem suas ações. Dessa forma, o comportamento de conformidade com a norma ocorre elogiando, ignorando ou desaprovando o comportamento que quebra a norma e estigmatizando certas ações no processo (Finnemore e Sikkink 1998).

Enquanto a abordagem construtivista compreende que ideias compartilhadas, crenças e discurso que envolvem o comportamento apropriado, são a força motriz por trás das estruturas internacionais, da ordem e da estabilidade, a abordagem realista vê ideias e normas e as formas como elas mudam, como produto de poder e interesses (ver Martin e Simmons 2013; Mearsheimer 1994-5). Enquanto o primeiro enfoca em um sistema internacional caracterizado por conceitos de retidão, direitos, obrigações e o senso de responsabilidade do Estado criado por sua comunidade, o segundo assume que as instituições têm influência mínima no comportamento do Estado. A abordagem realista considera que, embora as regras sejam incorporadas às OIs formais, não é a organização em si que obriga os Estados a obedecer às regras, mas sim que os Estados escolhem quais regras obedecer ou não de acordo com seus próprios interesses (Mearsheimer 1994-5). Por esses padrões, as OIs precisam cultivar legitimidade entre aqueles que aspiram governar (membros e audiências) a fim de garantir que os atores relevantes cumpram suas regras e decisões (ver, por exemplo, Chayes e Chayes 1996; Henkin 1979; Franck 1990; e Hurd 2019).

O termo “ideias” tem pelo menos dois significados distintos: crenças compartilhadas ou ferramentas/implementos. As ideias permitem que as pessoas construam significado sobre si mesmas e suas atividades e tornam possíveis certos tipos de ação. Ao mesmo tempo, ao excluir outros tipos de significado e ação, eles também restringem o comportamento (Laffey e Weldes

⁶ No original: “the judgments of a community or a society” (Finnemore and Sikkink 1998, 891-892).

1997). Apesar das restrições do sistema, os Estados ainda têm considerável liberdade de ação e fazem escolhas para proteger os interesses nacionais (Mearsheimer 1994-5).

Finnemore e Sikkink (1998, 895)⁷ destacam um processo de três estágios: emergência da norma, aceitação da norma e internalização da norma, no qual cada estágio “é caracterizado por diferentes atores, motivos e mecanismos de influência”. As normas se estabelecem quando os empreendedores de normas persuadem ou convencem uma massa crítica de Estados membros quanto à adequação ou à conveniência de comportamento em certas questões, principalmente por meio de plataformas organizacionais (Finnemore e Sikkink 1998). As normas sobre migração podem, portanto, ser vistas mediante o prisma de uma percepção compartilhada de humanidade, portanto, a motivação para o cumprimento (ou não) é o reconhecimento de que os migrantes têm direito (ou não) a certos direitos como seres humanos (ver e.g. Monroe 1996).

No entanto, o processo de emergência, aceitação e internalização da norma envolve competir com outras normas e percepções de interesse. As ideias têm um papel constitutivo na geração ou construção de interesses, na definição dos problemas a que as políticas devem responder (Weldes 1996). Ideias são significados que denotam, descrevem, representam, rotulam, descrevem ou expressam um dado fenômeno (Geertz 1980). As ideias são colocadas em palavras e, por meio da linguagem, são transmitidas aos membros (às vezes também traduzidos), que então extraem sua própria interpretação (Lakoff 1995). Os governos se preocupam com a legitimidade internacional e doméstica e assim construir certas categorias e representações para promover formas particulares de vinculação entre as populações, atribuindo valor (ou não) às suas atividades (Starr 1992).

Os atores políticos são racionais e fazem cálculos de meios e fins sobre como alcançar seus objetivos. Tendo em mente a abordagem racionalista e sua distinção entre interesses e ideias, as ideias podem ser consideradas apenas as ferramentas usadas pelos formuladores de políticas para manipular o público, obter determinados interesses materiais e mobilizar apoio (Sikkink 1991). As percepções dos cidadãos e os julgamentos que eles fazem sobre certas questões são fundamentais para a sobrevivência da elite. Algumas situações levam a uma alternância, mudando as percepções sobre situações ou questões específicas. Nesse sentido, mesmo que os governos geralmente cumpram as normas, eles tendem a quebrá-las quando uma alternativa melhor está disponível, pois isso lhes permite manter ou adquirir o apoio

7 No original: “is characterized by different actors, motives, and mechanisms of influence” (Finnemore and Sikkink, 1998, 895).

dos cidadãos de seu país. Isso pode levar a contradições entre o discurso e a prática. Embora se possa esperar que as normas migratórias sejam aceitas e internacionalizadas, o impacto de grandes fluxos de migrantes pode resultar em medidas negativas direcionadas a esse grupo, o que contraria o discurso e as normas que o Estado pactuou no âmbito das OIs e/ou IIs, ou seja, o descumprimento do governo.

O tipo particular de ideia que me interessa aqui é o da migração, ou seja, as diferentes crenças, princípios e atitudes em relação a esta questão, e como isso pode levar os governos a decretar medidas restritivas contra as normas que eles concordaram como parte de organizações internacionais e/ou instituições. Utilizo os casos de CSM, CAN e Mercosul para explorar os debates que ocorrem e as decisões que são tomadas em torno da migração nas instituições internacionais. Em seguida, examino como Brasil, Colômbia, Equador e Peru se comportaram diante da migração em massa venezuelana. Minha análise busca explicar por que os Estados adotam medidas restritivas contrárias às ideias compartilhadas e às normas pactuadas. As OIs/IIs escolhidas influenciam o comportamento de seus integrantes de diversas formas. Essa influência varia ao longo do tempo de acordo com o contexto dado em momentos particulares. Assim, procurei estabelecer a proporção de influência emanada do CSM, do Mercosul ou da CAN nos momentos em que os fluxos migratórios venezuelanos eram maiores. Tanto o número de migrantes, quanto a situação econômica do país receptor podem impactar a percepção local dos migrantes, pois eles podem ser usados como bodes expiatórios para o impacto das crises econômicas sobre os habitantes locais. Seguindo essa lógica, procurei verificar se havia correlação entre as variações do PIB de cada país e o aumento dos fluxos migratórios com a adoção de medidas restritivas. Da mesma forma, a opinião pública nos países anfitriões variou significativamente, variando de humanitarismo a casos de discriminação e xenofobia. Para resolver isso, busquei pesquisas de opinião pública de cada um dos quatro países. Os fatores acima influenciam os atores políticos e suas decisões, que são racionais e preocupadas com a legitimidade doméstica. Assim, sua sobrevivência política leva a decisões internas que, por vezes, contradizem o discurso apresentado ao mundo exterior. Para corroborar isso, observei a situação política dos países receptores no momento em que as medidas restritivas foram adotadas (onde ocorreram). Por fim, procuro entender como os governos justificaram a implementação de medidas restritivas e legitimaram suas decisões para o público doméstico e internacional. O que descobri foi que medidas restritivas foram realizadas em nome de razões de segurança percebidas (em oposição a reais), onde o discurso de segurança foi usado para ganhos políticos.

Questões de migração em IGOs e IIs regionais

Três OIs/IIs foram selecionados para este estudo. A Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM), um processo consultivo regional que trata especificamente da questão migratória, e dois organismos regionais – a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) – que, embora mais amplamente preocupados com a integração, também criaram instituições para lidar com questões migratórias.

Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM)

O CSM é um processo consultivo regional criado há 20 anos como um espaço intergovernamental. O seu objetivo é recomendar iniciativas e programas para promover e desenvolver políticas sobre migração internacional, debater ideias e partilhar boas práticas por meio de reuniões informais e não vinculativas. As conferências anuais são realizadas no território de um país membro que exerça a Presidência Pro-Tempore, nas quais, além de governantes, participam como observadores representantes de organismos internacionais, da sociedade civil e de governos específicos. Sua Secretaria Técnica é realizada pelo Escritório Regional para a América do Sul da Organização Internacional para as Migrações (OIM) com sede em Buenos Aires, Argentina. A CSM mantém o Observatório Sul-Americano de Migrações, que coleta e troca informações relevantes e estratégicas para a formulação de políticas públicas sobre migrações na América do Sul. Nesse quadro, a CSM constitui um espaço de diálogo e consenso para a construção da política migratória regional (SCM, 2022).

De modo geral, a CSM enfatizou que os direitos humanos devem ser colocados no centro das políticas, regulamentações e programas migratórios dos países membros, e que a relação migração-desenvolvimento vai além do aspecto econômico e “deve ser abordada de forma abrangente, incluindo seus aspectos humanos, sociais, perspectiva cultural e ambiental” (SCM 2013, 4)⁸. A Conferência condenou reiteradamente atos de xenofobia, discriminação, racismo e criminalização da migração irregular. Seus membros concordaram que facilitar o procedimento migratório é fundamental para o desenvolvimento

8 No original: “must be addressed comprehensively, including its human, social, cultural and environmental perspective” (SCM 2013, 4)..

humana da sociedade como um todo e que é necessário fortalecer os mecanismos existentes para proteger os direitos dos trabalhadores migrantes e suas famílias (SCM 2013). Em termos práticos, a CSM aprovou as 'Diretrizes Regionais sobre Proteção e Assistência a Pessoas Deslocadas Fronteiriças e Migrantes em Países Afetados por Desastres Naturais' como uma estrutura para facilitar a admissão e permanência de estrangeiros de países afetados por desastres de origem natural e efeitos adversos de mudanças climáticas (SCM 2018). Os membros do SCM também declararam oficialmente: o reconhecimento do direito de migrar de forma segura, sem criminalização; a necessidade de um tratamento multidisciplinar e multilateral da questão; a relevância dos acordos de regularização migratória; o compromisso de prevenir, processar e sancionar o contrabando e o tráfico de migrantes; a importância de manter a coerência regional na definição e aplicação das políticas migratórias; a rejeição do abuso de autoridade, especialmente detenções e deportações arbitrárias aplicadas em alguns países extrarregionais, bem como leis e medidas administrativas unilaterais que sancionam e discriminam os migrantes; um compromisso com a convivência, a inclusão social, a participação cidadã e a inserção dos migrantes, bem como articular ações conjuntas e posturas comuns para a proteção dos migrantes, entre outros (SCM 2010).

As melhores práticas também foram compartilhadas entre os membros. Eles incluíram: a Conferência Nacional Brasileira sobre Migração e Refúgio, que possibilitou a participação de migrantes e refugiados em todas as etapas (SCM n/d a); o Escritório Colombiano de Assistência ao Migrante, que incluiu uma Rede Interinstitucional de entidades nacionais e locais para atender e assessorar os migrantes que retornam do exterior (SCM n/d b); Iniciativas equatorianas para promover políticas públicas transversais sobre mobilidade humana (Plano Nacional de Desenvolvimento - *Plano de Bem Viver* e a Agenda para a Igualdade da Mobilidade Humana) (SCM n/d c); e a Comissão Multissetorial de Gestão da Migração Peruana, criada em 2011 como um espaço multissetorial para coordenar, avaliar, propor, priorizar e supervisionar políticas e ações relacionadas com a gestão integral da migração (SCM n/d d).

O Mercado Comum do Sul (Mercosul)

O Mercosul é um processo de integração de caráter intergovernamental, no qual as decisões devem ser tomadas por consenso. O bloco é formado por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela (atualmente suspenso) e Bolívia (atualmente em processo de adesão), e inclui países associados (Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname). Uma vez aprovadas, suas

normas são obrigatórias e, quando necessário, incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos na legislação de cada país. Ao longo do tempo e para fins de implementação de suas políticas regionais, o Mercosul criou vários órgãos permanentes, entre eles a Reunião de Ministros do Interior e seu Fórum Especializado em Migração (FEM) (Mercosul 2022). O FEM é um espaço onde foram negociados os acordos migratórios mais avançados do bloco. As resoluções do FEM são adotadas por consenso e enviadas aos Ministros do Interior para consideração e aprovação, podendo se tornar instrumentos vinculantes.

Alguns dos principais temas que o FEM tem discutido e decidido estão relacionadas com: a troca de informações sobre a legislação migratória dos Estados membros e a harmonização dessa legislação; facilitar a circulação de pessoas, incluindo canais preferenciais para cidadãos e residentes dos países membros (Mercosul 2002, 2010, 2012, 2017) e o trânsito com identidade pessoal (Mercosul 2008); trânsito transfronteiriço; tráfico de migrantes (Mercosul 2001, 2005); a declaração de princípios sobre política migratória (Mercosul 2004); crianças e adolescentes vulneráveis (Mercosul 2006); refugiados e apátridas (Mercosul 2012); entre outros.

Os mais de 20 anos de atuação do Encontro de Ministros do Interior e do FEM podem ser divididos em duas fases: a primeira focada em garantir a circulação no território do bloco, relacionada ao controle de fronteiras e ao turismo; enquanto a segunda se concentrou em colocar os migrantes como seres humanos no centro da política migratória. Em geral, as discussões e ações têm sido muito mais voltadas para os cidadãos dos Estados membros (e associados) do que para os nacionais de Estados terceiros. Entre 2017 e 2021, os comunicados sobre migração foram direcionados a países fora do Mercosul. Além disso, embora a aprovação de novos acordos tenha constituído um valioso motor de mudança, rapidamente foram identificadas dificuldades na sua implementação, assim como a ausência de ações de acompanhamento e avaliação para monitorar o cumprimento (IPPDH 2012).

Comunidade Andina de Nações (CAN)

A CAN foi fundada em 1969 e atualmente é formada por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e países associados (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai)⁹. Suas decisões são obrigatórias e fazem parte do ordenamento jurídico da Comunidade. Em 1999, foi criado o Comitê Andino de Autoridades Migratórias para analisar e recomendar decisões sobre

⁹ A Venezuela era membro e se retirou em 2011, assim como o Chile, que se retirou em 1976.

migração (CAN 1999).

Várias questões de segurança social (CAN 1978) e migração laboral foram assim decididas igualmente dentro do bloco (CAN 2003a; CAN 2004a, b; CAN 2005), incluindo procedimentos para contratação e proteção de trabalhadores e suas famílias, igualdade entre os direitos trabalhistas de trabalhadores imigrantes e nacionais e não discriminação no local de trabalho. Cronologicamente, as principais conquistas em matéria migratória foram: a criação da Carteira Andina de Migração (TAM) (CAN 1996; CAN 2001e, f); oportunidade para os membros (e se for o caso, países terceiros) estabelecerem Zonas de Integração Fronteiriça mediante mecanismos bilaterais, visando promover a livre circulação de pessoas simplificando os procedimentos de migração, entre outras coisas (CAN 2001a); a criação de Centros Binacionais de Atenção Fronteiriça com procedimentos administrativos e operacionais harmonizados para o controle e gerenciamento eficiente e integrado da entrada e saída de pessoas (CAN 2001b); autorização para viajar pela sub-região com documentos de identificação nacional, sem passaportes ou vistos, bem como a criação do Passaporte Andino (CAN 2001c); e, janelas de entrada nos aeroportos para nacionais e estrangeiros residentes nos países da CAN (CAN 2002). Além disso, a organização estabeleceu um mecanismo de cooperação entre os serviços de assistência e proteção consular em benefício de qualquer cidadão da CAN fora de seu país de origem (CAN 2003b; CAN 2013).

Em 2021, foi aprovado o Estatuto Migratório Andino. O Estatuto regulamentou a circulação e residência dos cidadãos andinos e suas famílias, bem como residentes permanentes não comunitários nos países da CAN. Incorporou as conquistas supracitadas e reforçou outras, entre elas: a não discriminação por motivos de nacionalidade, raça, sexo, credo, condição social ou qualquer outro motivo; a proibição da criminalização da migração; apoio nacional para quem obteve residência temporária ou permanente; procedimentos de residência temporária e reagrupamento familiar; e vários outros direitos (educação, sufrágio, transferência de remessas). No entanto, o Estatuto reconhecia que os direitos nele previstos poderiam ser limitados pelos associados em razão da necessidade de preservação da vida e da saúde das pessoas, da ordem pública e de interesses essenciais à segurança nacional. Além disso, os direitos relativos à mobilidade estão sujeitos ao regulamento interno de cada Membro (CAN 2021).

Fluxo e Questões migratórias, da solidariedade às restrições: quatro casos

Para explorar os debates que estão no centro deste estudo, escolhi Brasil, Colômbia, Equador e Peru, por fazerem parte das três OIs/IIIs mencionadas (como membros ou associados), além do fato de que este estudo faz parte de um projeto de pesquisa mais amplo relacionado à migração venezuelana nesses países.

Brasil

A migração venezuelana para o Brasil começou a aumentar em 2015 e atingiu seu pico em 2018. Impactou particularmente o norte do estado de Roraima, especialmente a cidade fronteiriça de Pacaraima. Em resposta, o governo brasileiro implantou as operações militares *Acolhida* e *Controle* e, em certa medida, militarizou a fronteira com a Venezuela.

Em março de 2017, a Resolução Normativa n. 126 instituiu o visto de residência temporária por prazo de até dois anos, a fim de promover a regularização migratória dos venezuelanos. Além disso, em 2017, o Brasil publicou uma nova lei de migração, que apresentou um avanço nos padrões normativos e se mostrou mais protetora dos migrantes do que sua antecessora. A lei incluiu a descriminalização dos migrantes, a abolição das prisões para fins de deportação e expulsão e a garantia de vistos temporários de acolhimento humanitário (Brasil 2017).

Em 2018, cerca de 128.000 venezuelanos entraram no país. As autoridades brasileiras relataram com orgulho uma série de iniciativas para lidar com a crise, incluindo vacinação, assistência médica, abrigos, centros de acolhimento e medidas para transferir os migrantes que desejavam seguir para outras regiões do país (Brasil 2018e). Porém, após a visita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ao Brasil, ficou exposta a precária realidade da recepção em Roraima na época. A Comissão levantou casos de violação de direitos, discurso de ódio, episódios de xenofobia e encontrou uma série de fatores de risco, em particular envolvendo migrantes sem-teto (OEA 2018).

Em fevereiro de 2018, a Medida Provisória nº 820 disponibilizou medidas emergenciais para atender pessoas em situação de vulnerabilidade em decorrência de crise humanitária e detalhou áreas prioritárias de atuação como proteção social, saúde, direitos humanos, entre outras (Brasil 2018d, convertido na Lei 13.684 de 21 de junho de 2018). As medidas incluíram segurança e o reforço do controle fronteiriço, bem como o apoio à interiorização das referidas populações. A Portaria Interministerial n. 9 de março de 2018

disponibilizou aos bolsistas uma autorização de residência que beneficiou os imigrantes venezuelanos (Brasil 2019).

Decretos federais reconheceram a situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório para o Estado de Roraima e estruturaram um órgão de gestão conjunta para a crise. Como resultado dos decretos, o Ministério da Defesa estabeleceu parâmetros e responsabilidades para a execução das Operações de Acolhimento e Controle (Brasil 2018a, b). Decreto Presidencial n. 9.483 deu poder de polícia às Forças Armadas e legitimou o uso da força se necessário, inicialmente limitado à cidade fronteiriça de Pacaraima por causa da violenta investida de brasileiros contra o acampamento de venezuelanos, posteriormente expandido para a capital Boa Vista (Brasil 2018f).

Em junho de 2019, o Brasil reconheceu formalmente a gravidade das violações dos direitos humanos na Venezuela por meio de uma Lei de Refúgio que incorpora a Declaração de Cartagena (Brasil 1997). Isso proporcionou um meio mais eficiente de conceder o status de refugiado e asilo a nacionais da Venezuela por meio de um procedimento simplificado (ACNUR 2019). Em 2021, o procedimento simplificado foi estendido até o final de 2022, e entre junho de 2019 e junho de 2021 foram reconhecidos mais de 50.000 pedidos de asilo (Correio Braziliense 2021).

Em março de 2020, o governo federal restringiu a entrada de imigrantes venezuelanos no Brasil por causa do avanço do coronavírus, e a fronteira foi fechada sob o argumento de prevenir e reduzir riscos em emergências que possam afetar a vida das pessoas (com base na Política Nacional de Segurança Pública Segurança e Defesa Social) (Brasil 2018c), os impactos potenciais no sistema nacional de saúde e a propagação potencial do coronavírus (Brasil 2020).

Colômbia

A Colômbia experimentou um ponto de inflexão na natureza da mobilidade. Da tradicional preocupação com a saída de seus próprios nacionais devido a conflitos internos que duravam várias décadas, o país teve que lidar com o inverso, pois o fluxo de migrantes chegava da Venezuela.

O Decreto 1.239 (2003) criou a Comissão Nacional Intersetorial de Migração, destinada a coordenar e orientar a implementação da política migratória (Colômbia 2003). A Lei 1.465 de 2011 criou o Sistema Nacional de Migração para acompanhar o governo na preparação, execução, desenvolvimento e avaliação da Política Integral de Migração (Colômbia 2011b). Uma Unidade Administrativa Especial (*Migración Colombia*) foi criada

para desempenhar as funções de vigilância e controle da migração (Colômbia 2011a). Embora a Venezuela tenha saído da Comunidade Andina em 2011, foi mantida a livre circulação entre colombianos e venezuelanos residentes em cidades fronteiriças. Os termos e procedimentos para a autorização de entrada e permanência, bem como as autorizações de residência temporária, foram estabelecidos em 2012 (Colômbia 2012, 2021b). Em 19 de agosto de 2015, a Venezuela ordenou o fechamento de suas fronteiras com a Colômbia por causa de divergências políticas entre os governos e deportou 2.200 colombianos. Um ano depois, a Colômbia criou o Cartão de Imigração de Trânsito Fronteiriço (*Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo*) para permitir a entrada e o trânsito dessas pessoas nas áreas de fronteira entre os dois países, enquanto a Venezuela reabriu totalmente a fronteira. A Lei 1.873 de 2017 estabelecia que, diante da emergência social na fronteira com a Venezuela, formularia uma política de atendimento humanitário e alocaria recursos para implementá-la (Colômbia 2017a). Em 2019, a Lei 1997 emitiu um regime especial e excepcional para os venezuelanos adquirirem a nacionalidade colombiana (Colômbia 2019).

Não obstante, o país implementou algumas medidas que restringiram a entrada de venezuelanos. O governo criou a *Permiso Especial de Permanencia* (PEP) para os venezuelanos que ingressaram no país por meio do controle migratório, habilitados com passaporte e sem antecedentes judiciais, bem como regulamentando as medidas de expulsão ou deportação (Colômbia 2017b), e estabeleceu a *Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal* (PIP-TT) para migrantes em trânsito (Colômbia 2018b). Em 2018, o presidente Santos anunciou que o Cartão de Imigração de Trânsito Fronteiriço não seria mais emitido, pois a realidade havia mudado, e somente quem tivesse passaporte ou já tivesse cartão de imigração poderia entrar na Colômbia. Além disso, todos aqueles que tivessem entrado em território nacional e não tivessem esse documento seriam considerados ilegais, correndo o risco de serem deportados quando identificados. No mesmo ano, o Decreto 542 determinou medidas para um Registro Administrativo de Migrantes Venezuelanos (RAMV) com o objetivo de desenhar uma política de atenção humanitária e obter mais informações sobre o fenômeno migratório dos venezuelanos no país (Colômbia 2018a).

Em março de 2020, o governo determinou o fechamento da fronteira da Colômbia com a Venezuela como medida para conter a propagação do novo coronavírus (Colômbia 2020). Em 2021, foi instituído o Estatuto Temporário de Proteção ao Migrante. Era composto pelo Registro Único de Migrantes Venezuelanos e pela Autorização de Proteção Temporária destinada à regularização dos migrantes venezuelanos (Colômbia 2021a).

Equador

O Equador foi pioneiro na defesa da cidadania universal. Sua Constituição de 2008 (modificada em 2021) estabelece que nenhum ser humano será considerado ilegal por causa de seu status migratório (Equador 2008). A legislação e os documentos equatorianos incluem: o “Acordo Quadro de Cooperação Interinstitucional entre o Ministério das Relações Exteriores e Mobilidade Humana, o Ministério do Interior e o Ministério da Inclusão Econômica e Social”; o “Plano Integral de Atenção e Proteção de Direitos no contexto do aumento do fluxo migratório venezuelano no Equador”; e, principalmente, a Lei Orgânica da Mobilidade (2017), que definiu procedimentos para o acolhimento e regularização de imigrantes no país. Os princípios orientadores da Lei são: a proibição da criminalização, a igualdade perante a lei e a não discriminação, a interpretação mais favorável à pessoa em mobilidade, garantias para crianças e adolescentes, e *non-refoulement* (Equador 2017). Além disso, o país destacou-se na Declaração de Quito sobre a Mobilidade Humana dos Cidadãos Venezuelanos na Região e no Plano de Ação do Processo de Quito sobre a Mobilidade Humana dos Venezuelanos na Região, ambos destinados a garantir a gestão adequada dos fluxos migratórios com enfoque nos direitos humanos dos estrangeiros em contextos de mobilidade humana.

No entanto, após a intensificação dos fluxos de venezuelanos e a eleição do presidente Lenín Moreno, o país adotou medidas mais restritivas para a recepção de migrantes, principalmente da Venezuela. Em março de 2018, foi criado o Comitê Nacional para a Segurança Integral da Fronteira com base no aumento da insegurança na fronteira norte e nos riscos associados ao tráfico de drogas e armas, entre outros, seguido pela militarização da fronteira com a Colômbia (Equador 2018a). Uma série de resoluções ministeriais foram publicadas a partir de agosto de 2018, estabelecendo requisitos mais rígidos para a entrada desse grupo no território. Como exemplo, a Resolução 152 declarou estado de emergência nas áreas fronteiriças de Carchi, El Oro e Pichincha, onde circulava um grande número de migrantes venezuelanos, permitindo ações imediatas para mitigar o fluxo migratório na região (Equador 2018c). Lenín Moreno argumentou que se baseava na segurança dos próprios migrantes (UOL 2018). A Resolução nffl 242 determinou a necessidade de os venezuelanos apresentarem passaporte para entrar no país. A resolução foi alterada no mesmo mês para permitir que os venezuelanos entrassem apenas com sua carteira de identidade, porém, eles deveriam apresentar um certificado validando-a, emitido por uma organização regional ou internacional

reconhecida pelo Equador ou Venezuela (Equador 2018b). Além disso, devido a crimes cometidos por venezuelanos, especialmente um feminicídio na cidade de Ibarra em 2019, o país registrou vários protestos e casos de xenofobia (Escaracas 2019), com uma resposta desproporcional desencadeada pelas instituições do país. A passagem de pedestres na Ponte Internacional de Rumichaca foi restrita, e o presidente afirmou que “abrimos as portas, mas não vamos sacrificar a segurança de ninguém” (Moreno... 2019), anunciando a exigência de certificado de antecedentes criminais para venezuelanos (Equador 2019a). O governo usou o caso para justificar a exigência de visto para os venezuelanos ao custo de 50 dólares (uma quantia quase impossível para os migrantes), contrariando a Lei de Mobilidade Urbana promulgada em 2017 (Equador 2017). No mês seguinte, o Acordo Interministerial n. A Resolução 002 revogou essa exigência para alguns migrantes (Equador 2019b) e a Resolução 826 concedeu anistia aos venezuelanos em situação irregular e concedeu vistos de residência temporária por motivos humanitários, mas validou a exigência de visto para venezuelanos entrarem no país (Equador 2019c). Essas mudanças nas normas de imigração preocuparam a CIDH (OEA 2019).

Em meados de março de 2020, foi decretado o Estado de Exceção por causa da pandemia, e foi estabelecido um protocolo para o funcionamento dos centros de fronteira, permitindo a entrada apenas de equatorianos e residentes estrangeiros (Equador 2020).

Peru

Houve mudanças fundamentais na legislação de imigração peruana, que foi cronologicamente baseada em três estatutos primordiais: a Lei de Imigração de 1991 (Peru 1991), que se concentrou na segurança e passou pelo escrutínio de instituições como a *Comisión de Andina de Juristas*, e o *Comité de Protección de los Derechos* e a *Defensoría del Pueblo* (Blouin 2021, 146); a Lei de Imigração de 2015 (Peru 2015); e a Lei de Imigração, que foi promulgada em 2017 e alterada em 2021 (Peru 2021), e permanece em vigor até hoje. Enquanto isso, em 2012, o Decreto Legislativo 1.130 criou a Superintendência Nacional de Migração (denominada *Migraciones*) no Ministério do Interior para regular serviços e políticas em matéria de migração, o que envolveu a criação de um sistema de sanções e elementos de controle (Barbieri 2020, 227).

Resumidamente, o Decreto Legislativo n. 1.350 seguiu uma abordagem baseada nos direitos humanos, reconhecendo a migração como um

fenômeno complexo e expressando “o compromisso do Estado em fornecer respostas abrangentes e multidimensionais” (Said e Jara 2020, 5). Adotado no marco da intensificação do ingresso de venezuelanos, apresentou alguns avanços em matéria de direitos humanos em relação à legislação anterior. No entanto, apesar de sua aparência humanitária, não suplantou a ideia de controle migratório e governabilidade (Blouin 2021), pois prevê sanções como impedimentos de entrada e expulsões por motivos de segurança nacional, saúde pública e ordem pública (Peru 2017). Neste sentido, com o apoio da Polícia Nacional à *Migraciones*, se pode realizar expulsões e retenções que ilustram o controle onipresente dos migrantes (Blouin 2021).

Embora o Peru seja signatário da Declaração de Cartagena (1984) e, portanto, reconheça sua definição de refugiado, a Lei de Asilo (nfl 27.840/2002) e a Lei de Refúgio (nfl 27.891/2002) promulgaram instrumentos alternativos para regular a entrada e permanência no território nacional, que oscilava entre restrições de abertura e fechamento de acordo com o governo em vigor (Jubilut e Fernandes 2020). Por exemplo, o governo de Pedro Kuczynski (2016-2018) estabeleceu a Autorização de Residência Temporária (PTP), enquanto o Decreto Supremo N° 007 (2017) acrescentou uma nova qualidade migratória de ‘Residência Especial’ (Peru 2017). Por cerca de um ano, o PTP foi a forma mais recorrente de regularização, permanência e acesso a direitos e trabalho dos venezuelanos no Peru. O PTP foi considerado por agentes do Estado e organizações internacionais como um mecanismo inédito de solidariedade aos migrantes venezuelanos na região. No entanto, Blouin notou demasiada ênfase colocada na questão da regularização dos migrantes e como esta, em certa medida, contrariava o seu âmbito humanitário pela temporalidade (um ano) e excepcionalidade do mecanismo que traduzia a vontade de enquadrar o “fluxo numa perspectiva conveniente, neste caso de curta duração, para o país” (Blouin 2021, 151-152, tradução nossa). Além disso, durante o governo interino de Martín Vizcarra (2018-2020), essa permissão foi encerrada quando a política migratória gradualmente se moveu para uma situação mais restritiva baseada em um discurso de securitização (Said e Jara 2020). Passou a ser exigido um passaporte “para garantir a segurança e permitir à polícia fazer o devido registro, com fotografias e impressões digitais” (GI 2018, tradução nossa), foi estipulado um visto humanitário como requisito de entrada *sine qua non*, e a política de asilo assumiu uma forma ainda mais restritiva (ver Blouin 2021). Neste contexto, fecharam-se as fronteiras aos cidadãos venezuelanos e reforçou-se o policiamento nos postos de controle migratório, bem como a obrigatoriedade de passaporte, visto e ‘ficha limpa’ para a entrada e permanência de estrangeiros no país. O visto humanitário só podia ser emitido em alguns consulados fora do Peru e incluía uma série

de requisitos e documentação, funcionando como uma barreira para conter a entrada de venezuelanos. O foco estava na vigilância, regularização e controle de quem entra e sai (Blouin 2021). Assim, enquanto o uso de mecanismos regionais de trânsito e migração (por exemplo, o Cartão Andino de Migração e o Visto Mercosul, que foi suspenso para venezuelanos em 2017) demonstram cooperação internacional para responder à emergência do fluxo, e enquanto a Lei de Migração é supostamente informada pelos direitos humanos, eles contradizem os mecanismos nacionais de regularização, controle e segurança do Peru (ver Barbieri 2020; Blouin 2021). Além disso, durante o processo eleitoral de 2021, a migração esteve entre as questões centrais levantadas. Por exemplo, Pedro Castillo (então candidato à Presidência) afirmou que “é preciso ordenar a casa, é preciso ordenar o país. Aqui nos ratificamos: assumindo o mandato, emitiremos um decreto supremo para que as pessoas que vierem de outro país e não respeitarem a nossa pátria, tenham 72 horas para retornar ao seu país” (Pedro 2021).

OIs/IIs, discursos, normas e práticas contraditórias sobre migração

As seções descritivas acima indicam que todas as três OIs/IIs apresentaram discussões e decisões sobre a questão da migração. O discurso dos governos dentro dessas OI/IIs e em seus países foi geralmente focado na solidariedade com os migrantes. No entanto, em determinadas situações, especialmente com o grande aumento da entrada de venezuelanos, as práticas têm indicado a adoção de medidas restritivas, o fechamento de fronteiras e até o uso de militares para acolher e controlar ações.

Os Estados variaram desde a adoção de políticas e mecanismos que facilitam a migração até uma série de medidas que dificultam e restringem a migração venezuelana. Uma explicação inicial para essas atitudes pode ser encontrada nas próprias características das OIs/IIs, bem como no peso de sua respectiva influência nas decisões dos membros. O CSM é um fórum de discussão; não tem força de cumprimento obrigatório, ao contrário do Mercosul e da CAN. As regras migratórias têm potencial para serem aceites mesmo quando causam constrangimentos, ao passo que as influências e incentivos relativos a esta matéria, tanto internacionais como nacionais, têm mesmo permitido alterações na abordagem – e.g. Mercosul, que passou de um foco na circulação intrabloco para uma abordagem mais abrangente e humanitária. A CSM, por sua abrangência, trabalhou com ideias e crenças que levariam a uma postura mais humanitária das políticas, regulamentações

e programas dos países sul-americanos em geral. Procurou por meio de boas práticas incentivar sua adoção no âmbito da Conferência. No âmbito do Mercosul e da CAN, as decisões foram muito mais focadas no interior do bloco e nas fronteiras comuns de seus membros, implicando também no controle migratório. No entanto, buscaram garantir o direito à mobilidade, a proteção dos migrantes nesses movimentos e a garantia de direitos nos países de acolhimento.

O Mercosul passou por inúmeras fases de avanços e retrocessos em seus 30 anos de existência. Se durante os anos 2000 o Mercosul fortaleceu sua agenda política, social e cidadã, na década seguinte o bloco se esvaziou devido ao avanço de governos de direita, sobretudo com divergências ideológicas entre os presidentes do Brasil e da Argentina a partir de 2019. Isso ficou claro com a saída abrupta do presidente brasileiro da reunião virtual das comemorações dos trinta anos do bloco, em março de 2021 (Gavião 2021). No que diz respeito à CAN, na última década, a contestação das políticas neoliberais por parte dos governos, o desenvolvimento de iniciativas alternativas com características ideológicas distintas (por exemplo, ALBA), o descrédito funcional e social da integração andina, a falta de liderança, o baixo poder de decisão a valorização do papel das instituições supranacionais andinas e a priorização dos interesses nacionais, entre outros fatores, decretaram o rompimento da integração andina (Bressan e Luciano 2018). Consequentemente, durante a crise migratória venezuelana, tanto o Mercosul quanto a CAN sofreram golpes em seu grau de legitimidade, especialmente em relação à sua agenda social. Como resultado, o peso de suas respectivas influências nas decisões estatais no campo migratório pode ser considerado baixo.

Um segundo fator na formação da política do Estado pode ser o impacto dos migrantes. Enquanto no Brasil a relação entre a população do país e o número de venezuelanos que entraram foi de 0,11%, na Colômbia foi de 3,2%, no Equador foi de 2,18% e no Peru de 2,6%. Consequentemente, enquanto o impacto foi ausente no Brasil, a proporção na Colômbia, Equador e Peru impactou potencialmente as condições do país e a opinião pública em relação à migração venezuelana. O impacto também pode estar relacionado às condições econômicas. No Brasil, a migração venezuelana para o Brasil começou a crescer em 2015 e atingiu seu pico em 2018, com queda nos números a partir de 2019. No mesmo período, a economia (medida em relação ao PIB) cresceu de -3,546% em 2015, para 1,784% (2018) e 1,41% (2019), caindo para -4,059% em 2020 por causa da pandemia de COVID 19 (Banco Mundial 2022). As operações Controle e Acolhimento foram implantadas em 2017, quando o PIB estava crescendo. Portanto, pode-se inferir (dependendo de evidências de suporte na continuação desta pesquisa) que, apesar de

sua escala, o fluxo venezuelano não afetou o país. Como resultado, o tema não apareceu no debate político do processo eleitoral de 2018 no Brasil. No máximo, as consequências do movimento migratório ficaram restritas ao estado de Roraima, no norte do país. As justificativas do governo para o envio de militares foram muito mais para proteger os migrantes do que para controlar ou restringir seus movimentos. Na verdade, foi a falta de capacidade do estado de Roraima para lidar com o fluxo de venezuelanos que levou suas autoridades a pedir apoio federal.

No caso da Colômbia, a migração venezuelana começou a crescer em 2014 e atingiu seu pico em 2018, entrando em declínio a partir de 2020. O PIB do país variou de 4,49% em 2014, para 2,95% (2015), 2,08% (2016) e 1,35% (2017), subindo novamente para 2,56% em 2018 e 3,28% em 2019, e caindo para -6,79% em 2020. Nos anos de maior fluxo de venezuelanos (2018 a 2019), o PIB estava em alta. Foi apenas em 2020 que caiu acentuadamente, seguindo a tendência mundial devido à pandemia de COVID-19 (Banco Mundial, 2022). No entanto, certas medidas restritivas entraram em vigor em 2017-2018, quando o PIB estava crescendo. O discurso oficial que justificava as restrições estava relacionado à segurança pública, embora não haja evidências de que os crimes cometidos pelos migrantes venezuelanos justificariam as medidas.

No Equador, o número de migrantes venezuelanos cresceu consideravelmente desde o início da crise, passando de 102.910 chegadas em 2016 para 285.634 em 2017, atingindo seu maior número em 2018, quando 955.488 venezuelanos cruzaram as fronteiras (Equador 2022). Entre 2017 e 2018, cerca de 1.200.000 venezuelanos entraram no país, excluindo passagens informais de fronteira. O fluxo migratório provocou uma reação política e, a partir de 2017, a legislação de imigração do Equador tornou-se mais restritiva (Equador 2017). O PIB do país passou de -1,22% (2016) para 2,36% (2017). Nos anos de maior afluência venezuelana, o PIB caiu para 1,78% (2018) e para 0,01% (2019). A saída acentuada de migrantes em 2020 aconteceu no mesmo ano em que o PIB caiu -7,75% (Banco Mundial 2022). Durante o maior afluxo de migrantes, o país viu uma recessão econômica. Esses fatores coincidiram com medidas migratórias mais restritivas sendo adotadas pelo governo.

No Peru, país cujo fluxo de migrantes venezuelanos era praticamente insignificante antes de 2015, aproximadamente 223.000 migrantes venezuelanos entraram pelas fronteiras do país em 2017 e 815.000 em 2018 (Migraciones 2020). A partir de 2018, a política migratória passou a ter uma abordagem mais restritiva. Essa mudança no caráter da política migratória foi resultado de mudanças na opinião pública interna quando o número de

migrantes venezuelanos residentes no país aumentou (Said e Jara 2020). As entradas caíram pela metade em 2019 (440.925). O PIB do Peru cresceu de 2,51% (2017) para 3,96% (2018), caindo para 2,20% em 2019 e -11,14% em 2020 (Banco Mundial 2022). Assim, no auge da entrada de venezuelanos no país, o PIB aumentava consideravelmente, mesmo ano em que medidas mais restritivas começaram a ser adotadas.

No Brasil não há relação percebida entre a chegada de migrantes, a variação do crescimento econômico e a necessidade de medidas restritivas relacionadas à segurança. Na Colômbia, no período entre 2015 e 2021, o pico dos fluxos migratórios venezuelanos ocorreu no mesmo ano em que a economia estava em ascensão. Desta forma, esta avaliação inicial não nos permitiu estabelecer uma relação entre a chegada de migrantes venezuelanos, variação econômica, nem por motivos de segurança. No Equador, existe uma correlação potencial entre a chegada de migrantes venezuelanos e a variação econômica no país, embora não haja evidências de que as preocupações com a segurança tenham atuado como uma motivação central para as medidas restritivas adotadas pelo governo. No Peru, não há correlação possível entre o aumento da migração venezuelana, a variação econômica e as medidas restritivas adotadas pelo país. Também não há evidências de razões reais de segurança para medidas restritivas.

A opinião pública doméstica sobre a migração venezuelana também pode influenciar os governos a adotar medidas restritivas. No Brasil, um estudo de 2018 da Fundação Getúlio Vargas (FGV) analisando postagens de blogs, sites de notícias e publicações no Twitter relacionadas a notícias indicou que a imigração era muito mais provável de ser usada para criticar a ideologia de esquerda do que para discutir a questão da própria migração. Enquanto parte dos debatedores era contra a entrada irrestrita de venezuelanos, outros eram a favor de acolhê-los. A Lei de Migração de 2017 foi o principal ponto de discórdia de atores e grupos críticos à recepção de imigrantes. Neste contexto, o ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes, foi criticado por “abrir portas” aos venezuelanos, “referindo-se a uma política socialista de acolhimento de estrangeiros” e privilegiando os imigrantes em detrimento dos cidadãos brasileiros que enfrentam “vários problemas de acesso aos serviços públicos e sofrerá com a concorrência dos venezuelanos por emprego e benefícios sociais” (Calil e Barboza, 2018, tradução minha). Na Colômbia, pesquisas sobre a percepção da migração realizadas pelo *Venezuela Migration Project* mostraram que 62% acreditam que a migração venezuelana leva ao aumento dos níveis de pobreza, enquanto apenas 34% acreditam que representam uma oportunidade de desenvolvimento. 72% também consideraram que a irregularidade migratória implica maior criminalidade ou insegurança cidadã,

e entre 59% e 61% perceberam que os venezuelanos geraram nenhuma/baixa confiança (Proyecto... 2021). De acordo com a pesquisa do Barômetro das Américas, 54% dos respondentes equatorianos expressaram a crença de que os migrantes pioraram a criminalidade no país, onde 71% indicaram migrantes em geral e 56% indicaram migrantes venezuelanos em particular por piorar a criminalidade. Na Sierra equatoriana, 62% acreditam que os migrantes venezuelanos contribuíram para o aumento da criminalidade, em comparação com 50% dos habitantes do litoral (Banco Mundial 2020). No Peru, 70% consideraram que o deslocamento venezuelano tem um impacto negativo, destacando o aumento da insegurança cidadã e da criminalidade (63%) e maior nível de informalidade e menos empregos no país (39%). Em contraste, 8% consideraram que a chegada de refugiados e migrantes venezuelanos teve um impacto positivo (ACNUR 2021). Assim, com exceção do Brasil, onde a questão migratória esteve associada ao debate político-ideológico, a opinião pública negativa em relação aos venezuelanos esteve amplamente associada a questões de segurança pública (criminalidade).

Os contextos políticos também podem influenciar as atitudes em relação à migração venezuelana. Em agosto de 2017, quando a Venezuela estava no meio de uma onda de protestos e atos de repressão do regime de Maduro, e a saída de venezuelanos do país aumentou drasticamente, o governo Trump endossou o líder da oposição Juan Guaidó e tentou apoiar os manifestantes por meio de uma política agressiva de sanções (Wilson 2019; Jraissati e von Laer 2021). Nesse mesmo mês, o Mercosul suspendeu a Venezuela do bloco com base no Protocolo de Ushuaia de Compromisso Democrático (Mercosul 2017).

No entanto, a postura dos governos dos países estudados neste artigo variou, assim como a possível relação entre eles e as políticas voltadas para os migrantes venezuelanos. No Brasil, desde o governo Temer de 2016, a divisão ideológica entre direita e esquerda polarizou o debate político sobre imigração, que é utilizado como forma de crítica mais ampla à ideologia de esquerda. Apesar da guinada à direita com o governo Bolsonaro, que adotou forte postura crítica e de isolamento de Maduro, não houve restrições aplicadas aos migrantes, a Operação Acolhida foi mantida e as regulamentações permitiram um reconhecimento mais fácil da condição de refugiado para os venezuelanos.

Na Colômbia, o maior fluxo de venezuelanos coincidiu com o segundo mandato de Juan Manuel Santos (2014-2018) e a presidência de Ivan Duque (2018-2022). O primeiro era membro do *Partido de la Unidad Nacional*, que propunha uma terceira via composta tanto por liberais quanto por conservadores. Este último, do *Centro Democrático*, partido fundado

por Alvaro Uribe e que se autodenomina centro, embora alguns membros o considerem de direita (La Derecha 2014; Presidente... 2013). Durante este período particular de afluxo migratório venezuelano, os discursos destacaram a necessidade de solidariedade e uma atitude fraterna para com os imigrantes. Quando o Equador passou a exigir visto humanitário para imigrantes venezuelanos, em 2019, e o retorno à Colômbia na ausência dos requisitos para entrar no país, o Ministério das Relações Exteriores da Colômbia criticou essa atitude. No entanto, os governos endureceram seus discursos. O presidente Iván Duque declarou que os considerados ilegais não poderiam entrar no território colombiano e, se o fizessem, seriam deportados; que qualquer conduta criminosa ou ilegal por parte dos venezuelanos não seria tolerada e resultaria em sanções criminais e de imigração apropriadas, incluindo a deportação imediata. Além disso, o Grupo Especial de Migração foi criado com claras intenções de segurança em relação ao respeito à ordem e ao espaço público e ao controle da prostituição, do contrabando e da migração ilegal, especialmente para levar as pessoas aos tribunais (Colômbia 2018c). No contexto da pandemia, os discursos oficiais indicaram preocupações em torno dos migrantes irregulares, incluindo ameaças de tornar as vacinas contra a Covid-19 indisponíveis para eles (Nexo Journal 2020). As relações com Maduro permaneceram conflituosas durante os governos de Santos e Duque independentemente das ideologias políticas, portanto pode-se dizer que as restrições aplicadas aos venezuelanos estavam muito mais ligadas aos migrantes irregulares e à pressão para regularizar a situação daqueles que estavam no país do que as relações conflituosas entre os dois governos ou a pressão externa contra Maduro.

No Equador, Lenín Moreno havia sido vice-presidente de Rafael Correa e chegou ao poder com um discurso de continuidade com o governo anterior. No entanto, ele rompeu com o *'correrismo'* e investiu em reformas neoliberais impopulares, que resultaram em intensos protestos em todo o país. No que diz respeito à Venezuela, após uma grande proximidade entre os governos dos dois países durante o governo de Rafael Correa (Pincay 2018), as relações entre Equador e Venezuela se deterioraram com o governo de Moreno, especialmente em outubro de 2018 (González 2019), mesmo com o presidente liderando Alianza País, mesmo partido de seu antecessor e considerado de esquerda. O índice de aprovação inicial do governo Moreno de 66% atingiu apenas 4,8% ao final de seu mandato (Rueda 2021). Isso pode fornecer alguma explicação sobre a mudança de discurso do país. Inicialmente baseada na solidariedade e na garantia dos direitos humanos, a política do país passou a priorizar a segurança dos equatorianos e a usar a associação dos venezuelanos com o crime como forma de justificar a adoção

de medidas restritivas. Assim, as mudanças na legislação para a recepção dos venezuelanos e as medidas de securitização adotadas pelo governo podem estar vinculadas tanto às relações conflituosas com o regime venezuelano quanto à política interna do Equador.

No Peru, a conjuntura política no período de maior fluxo venezuelano deve ter influenciado as medidas restritivas adotadas. Pedro Kuczynski que foi eleito em 2016, renunciou em 2018 (Ya es... 2018). Embora eleito pelo partido de centro-direita *Peruanos por el Cambio*, a princípio, a abordagem de Kuczynski era defender a garantia dos direitos dos migrantes venezuelanos. Mas isso mudou quando o número de venezuelanos que entraram no país aumentou e o Congresso avançou um debate sobre seu impeachment. Durante a crise venezuelana de 2017, Kuczynski retirou seu embaixador de Caracas e condenou o regime de Maduro (Peru... 2021). Além disso, durante seu governo, o Grupo de Lima foi criado como fórum de articulação política composto por 14 países americanos para monitorar a situação na Venezuela (Rossi 2019). O vice-presidente Martín Vizcarra assumiu a presidência e governou como independente até ser deposto pelo Congresso em novembro de 2020 (BBC 2020). Quando na presidência, a postura de Vizcarra enfatizou a expulsão de 140 venezuelanos afirmando que “não vamos permitir que pessoas que trazem delinquência continuem [...] os criminosos serão expulsos para seu país de origem [...] queremos garantir uma migração ordenada e segura [...] por meio de um melhor controle da entrada de cidadãos da Venezuela” (Perú... 2019, tradução minha), e acrescentou que “agora vamos ser mais rigorosos no controle das pessoas que entram. E quem entrou ilegalmente será expulso” (Latina Noticias 2019, tradução minha). O endurecimento dos requisitos de entrada no país pelo presidente Vizcarra pode ser visto como uma tentativa de obter apoio público e legitimar seu governo. Assim, as mudanças na postura em relação aos migrantes venezuelanos podem estar ligadas tanto às relações conflituosas com o regime venezuelano quanto à política interna do Peru. Quando Pedro Castillo do partido de esquerda *Peru Libre* assumiu o poder em julho de 2021, as relações diplomáticas com a Venezuela foram restabelecidas (Peru..., 2021).

Por fim, as justificativas dos governos para a implementação de restrições e (em alguns casos) o envio de militares estavam frequentemente relacionadas a razões de segurança. No Brasil, forças federais foram enviadas a Roraima em 2018 com o objetivo de garantir a segurança dos migrantes após incidentes de violência contra eles (Mendonça 2018). Enquanto isso, o estabelecimento da Operação Controle visava coibir crimes transfronteiriços e impedir a entrada de migrantes por rotas clandestinas. Na Colômbia, as medidas foram justificadas pela necessidade de controlar o movimento

migratório em prol da segurança. No Equador, a criação do Comitê Nacional de Segurança Integral da Fronteira e a militarização da fronteira norte com a Colômbia foram justificadas pelo aumento da insegurança na fronteira norte e pelos riscos associados ao tráfico de drogas e armas, entre outros (Equador 2018a). No Peru, as restrições impostas ocorreram dentro de um quadro discursivo que associava os migrantes ao aumento da criminalidade.

O gráfico abaixo resume essa explicação.

Figura 1

	Efeito vinculativo	Peso da influência durante a crise migratória			
CSM	Não	Baixo			
Mercosul	Sim	Baixo			
CAN	Sim	Baixo			
↓					
	Brasil	Colômbia	Equador	Peru	
Efeito da razão população local vs população migrante	Não	Sim	Sim	Sim	
Condições econômicas	Não	Não	Sim	Não	
Opinião pública negativa	Parcial	Sim	Sim	Sim	
Contexto político	Divisão ideológica; Sem preocupações com a migração; Medidas que facilitam os migrantes	Solidariedade ↓ Interesse Político ↓ Restrições	Solidariedade ↓ Interesse Político ↓ Restrições	Solidariedade ↓ Crise Política ↓ Restrições	
Justificativa para restrições	Não	Segurança	Segurança	Segurança	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conclusões

Este artigo buscou analisar como a questão migratória tem sido tratada em três OIs/IIs sul-americanas por meio de práticas em torno da migração venezuelana para o Brasil, Colômbia, Equador e Peru. O objetivo

do artigo foi examinar práticas contraditórias e discrepâncias entre, por um lado, as discussões e decisões dessas OIs/IIIs e, por outro lado, as medidas adotadas pelos Estados durante a crise migratória venezuelana de 2015. Explorando fatores selecionados, procuramos explicar esse comportamento contraditório. As observações levaram às seguintes conclusões. As OIs/IIIs em questão buscaram incentivar e criar normas para facilitar os movimentos migratórios e garantir os direitos dos migrantes, de forma mais ampla no caso do SMC, e de forma mais intrabloco nos casos do Mercosul e da CAN. No entanto, durante a crise venezuelana, tanto o Mercosul quanto a CAN sofreram um esvaziamento da agenda social que pode ter levado a uma baixa capacidade de influenciar seus membros em questões migratórias. Com exceção do Equador, que experimentou uma desaceleração da economia durante o pico de ingressos venezuelanos, não foi possível estabelecer uma correlação entre a queda do PIB e as medidas restritivas implementadas internamente. Embora o impacto relativo dos influxos migratórios tenha sido significativo na Colômbia, Equador e Peru, e possa ter influenciado a opinião pública negativa e as medidas restritivas adotadas por esses países, no Brasil o impacto parece ter sido sentido apenas em Roraima, um estado que atuou como porta de entrada para migrantes e que careciam de meios para lidar com o problema. Por fim, a opinião pública, aliada à situação política dos países, pode ter sido a principal causa de comportamento contraditório (por mudança de discurso e adoção de medidas restritivas). Consequentemente, a migração foi possivelmente politizada na Colômbia, Equador e Peru, levando a elite política a romper com as normas previamente acordadas para ganhos políticos e usar um discurso de segurança para justificar medidas restritivas e legitimar decisões em benefício do público doméstico e internacional.

Referências

- ACNUR Peru. 2021. Estudio de Opinión sobre la Población Extranjera en el Perú. <https://www.acnur.org/60b8502f4.pdf>.
- Barbieri, Nicolás Gissi et al. 2020. Respuestas de los Países del Pacífico Suramericano ante la Migración Venezolana: Estudio Comparado de Políticas Migratorias en Colombia, Ecuador y Perú. *Diálogo Andino*, n. 63, 219-233.
- Bauer, Michael W, and Christoph Knill (Eds.). 2007. Management reforms in international organizations. Baden-Baden: Nomos.
- BBC News. 2020. Congreso peruano aprueba impeachment de presidente Martín Vizcarra. 09 de novembro. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-54883112>.

- Biermann, F. et al. 2009. "Environmental policy integration and the architecture of global environmental governance". *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 9, 351-369. <https://doi.org/10.1007/s10784-009-9111-0>.
- Blouin, Cécile. 2021. "Complejidades y contradicciones de la política migratoria hacia la migración venezolana en el Perú". *Colombia Internacional*, 106, 141-164. <https://doi.org/10.7440/colombiaintr06.2021.06>.
- Brazil. 1997. Lei 9.474. Brasília. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm.
- Brazil. 2017. Lei 13.445. Brasília. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm.
- Brazil. 2018a. Diretriz Ministerial nffl 03/2018. 28 Fev. https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/acoes-humanitarias/operacao-acolhida/arquivos/diretriz-no-3_operacao-acolhida.pdf.
- Brazil. 2018b. Diretriz Ministerial nffl 04/2018. Ministério da Defesa.
- Brazil. 2018c. Lei 13.675. 11 Jun. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm.
- Brazil. 2018d. Medida Provisória 820. 15 Fev. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm
- Brazil. 2018e. MRE. Ministério das Relações Exteriores. Intervenção do Embaixador Fernando Simas na OEA sobre a crise migratória originada pela situação na Venezuela. 5 Set. <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/diplomatas/discursos/intervencao-do-embaixador-fernando-simas-na-oea-sobre-a-crise-migratoria-originada-pela-situacao-na-venezuela-2013-5-de-setembro-de-201>.
- Brazil. 2018f. Decreto Presidencial n. 9.501. Brasília, 12 Sep. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9501.htm.
- Brazil. 2019. Acordo Interministerial No. 0002/2019. Brasília.
- Brazil. 2020. Portaria Interministerial nffl 120/2020. Brasília: Diário Oficial da União. 17 Mar. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-120-de-17-de-marco-de-2020-248564454>.
- Bressan, Regiane Nitsch and Bruno Theodoro Luciano. 2018. "A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico". *Revista Sociologia e Política*, 26(65), 62-80. <https://doi.org/10.1590/1678-987317266504>.
- Calil, Lucas and Polyana Barboza. 2018. "Análise de redes sobre imigrantes venezuelanos aponta para o desafio migratório em Roraima".

- FGV DAPP. <http://dapp.fgv.br/analise-de-redes-sobre-refugiados-venezuelanos-aponta-para-o-desafio-migratorio-em-roraima/>.
- CAN. 1969. Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena). 26 May. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/6420974C1C2DC776052575530079E7BB/\\$FILE/acuerdo_cartagena.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/6420974C1C2DC776052575530079E7BB/$FILE/acuerdo_cartagena.pdf).
- CAN. 1978. Decisión 113 - Instrumento Andino de Seguridad Social. 17 Mar. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/Dec113s.asp>.
- CAN. 1996. Decisión 397 - Tarjeta Andina de Migración (TAM). 16 Set. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec397s.asp>
- CAN. 1999. Decisión 471 - Reglamento de la Comisión de la Comunidad Andina. 12 Ago. <https://www.mincit.gov.co/ministerio/normograma-sig/procesos-misionales/administracion-profundizacion-y-aprovechamiento-de/decisiones/decision-471.aspx>.
- CAN. 2001a. Decisión 501 - Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina. 22 Jun. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec501s.asp>.
- CAN. 2001b. Decisión 502 - Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina. 22 Jun. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec502s.asp#:~:text=%2D%20Constituye%20objetivo%20general%20de%20esta,control%20integrado%20en%20los%20mismos>.
- CAN. 2001c. Decisión 503 - Reconocimiento de documentos nacionales de identificación. 22 Jun. <https://biblio.aladi.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=58729>.
- CAN. 2001d. Decisión 504 - Creación del Pasaporte Andino. 22 Jun. <https://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/73129/decision-504-creacion-del-pasaporte-andino>.
- CAN. 2001e. Decisión 750 - Sistema Estadístico de la Tarjeta Andina de Migración (SETAM) en la Comunidad Andina. 27 May. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/Decisiones/DEC750s.pdf>.
- CAN. 2001f. Resolución 527 - Modificación del Contenido y Formato de la Tarjeta Andina de Migración (TAM). 11 Julio. <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACE687.PDF>.
- CAN. 2002. Decisión 526 - Ventanilla Única Especial. 7 Jul. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec526s.asp>
- CAN. 2003a. Decisión 545 - Instrumento Andino de Migración Laboral. 24-15 Junio. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/>

- DEC545.pdf.
- CAN. 2003b. Decisión 548 - Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios. 24-25 Jun.
- CAN. 2004a. Decisión 583 - Instrumento Andino de Seguridad Social. 7 Mayo. <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec583s.asp>
- CAN. 2004b. Decisión 584 - Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. 17 Mayo. <https://andina.vlex.com/vid/sustitucion-seguridad-salud-trabajo-32939011>
- CAN. 2005. Resolución 957 - Reglamento del Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. 23 Setiembre. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/RESO957.pdf>
- CAN. 2007. Declaración de Tarija. 14 Jun. <https://www.comunidadandina.org/ressources/declaracion-de-tarija/>.
- CAN. 2013. Resolución 1546 - Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios. 20 Feb. <https://www.sela.org/media/3222143/mecanismo-andino-de-cooperacion-en-asuntos-migratorios.pdf>.
- CAN. 2021. Decisión 878 - Estatuto Migratorio Andino. 12 May. <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/Gaceta%204239.pdf>.
- Chayes, A., and A. H. Chayes. 1996. *The new sovereignty: Compliance with international regulatory agreements*. Cambridge: Harvard University Press.
- Colombia. 2003. Decreto 1239. 20 May. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1239_2003.htm.
- Colombia. 2011a. Decreto Ley 4.062. 31 Oct. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44541>.
- Colombia. 2011b. Ley 1.465. 29 Jun. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43219>.
- Colombia. 2017a. Ley 1873. 20 Dic. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=85679.
- Colombia. 2017b. Resolución 5797. 25 Jul. <https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202017/resolucion%205797-PEP%20venezolanos.pdf>.
- Colombia. 2018a. Decreto 542. 21 Mar. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85642>.
- Colombia. 2018b. Resolución 3346. 21 Dic. <https://vlex.com.co/vid/>

resolucion-numero-3346-2018-752579277.

Colombia. 2018c. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia. Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela. Bogotá. 23 Nov. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>.

Colombia. 2019. Ley 1997

Colombia. 2020. Decreto Legislativo 402. 13 Mar. <https://dapre.presidencia.gov.co/>.

Colombia. 2021a. Resolución 971. 28 Abr. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_0971_2021.htm.

Colombia. 2021b. Ley 2.136. 4 Ago. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168067>.

Correio Braziliense. 2021. Governo prorroga até 2022 processo para pedido de refúgio de venezuelanos. 08 Ago. <https://www.correio braziliense.com.br/politica/2021/08/4942444-governo-prorroga-ate-2022-processo-para-pedido-de-refugio-de-venezuelanos.html>.

Dijkzeul, Dennis and Yves Beigbeder (Eds.). 2003. Rethinking international organizations: pathology and promise. Oxford-NY: Berghahn Books.

Dourado, Carina and Gracielly Bittencourt. 2022. Brasil é o quinto país mais buscado por imigrantes venezuelanos. Agência Brasil. 30 Abr. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-04/brasil-e-o-5o-pais-mais-buscado-por-imigrantes-venezuelanos>.

Ecuador. 2008. Constitución de la República del Ecuador. 20 Oct. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf.

Ecuador. 2017. Ley Orgánica de Movilidad Humana. Registro Oficial Suplemento 938. 06 Feb. https://oig.cepal.org/sites/default/files/2017_leymovilidadhumana_ecu.pdf.

Ecuador. 2018a. Ministerio de Defensa Nacional. Planeamiento estratégico de seguridad integral transfronteriza frontera norte. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2018/12/Plan_Estrategico_De_Seguridad_Integral_Fronteriza_Frontera_Norte_ok.pdf.

Ecuador. 2018b. Acuerdo Ministerial 244/2018. 22 Ago. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/acuerdo_ministerial_244_de_documento_de_identidad_venezolanos.pdf.

Ecuador. 2018c. Resolución n. 00152. 9 Ago. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/resolucion_152_estado_de_

- emergencia_2018.pdf.
- Ecuador. 2019a. Acuerdo Interministerial 001/2019. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - Ministerio del Interior.
- Ecuador. 2019b. Acuerdo Interministerial 002/2019. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - Ministerio del Interior.
- Ecuador. 2019c. Decreto n. 826. 26 Jul. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/acuerdo_ministerial_103_medidas_migratorias_a_favor_de_ciudadanos_venezolanos0169571001567716139.pdf
- Ecuador. 2020. Protocolo de operatividade para os centros de atenção nas fronteiras CEBAF e CENAF frente à Declaração de Emergência pelo COVID-19. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/PROTOCOLO-DE-OPERATIVIDAD-CEBAF-COVID-19-VF.pdf>. Acesso em: 12/04/2022.
- Ecuador. 2022. Ministerio del Gobierno. <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/nacionalidad-y-puerto-mes-a-mes-para-pagina-web-del-mdi-2010-20203/>.
- Escaracas. Venezolanos son atacados con piedras tras caso de femicidio en Ecuador. 20 Jan. 2019. <https://escaracas.com/ccsnews/2019/01/20/venezolanos-femicidio-ecuador/>.
- Finnemore, M. and K. Sikkink. 1998. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52, 887-917. doi:10.1162/002081898550789.
- Franck, T. M. 1990. *The power of legitimacy among nations*. Oxford: Oxford University Press.
- GI. Peru passa a exigir passaporte de venezuelanos. 17 Aug 2018. <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/08/17/peru-passa-a-exigir-passaporte-de-venezuelanos.ghtml>.
- Gavião, Leandro and Paulo Velasco Jr. 2021. O Mercosul aos 30 anos: ajustes e reflexão em um cenário de incertezas. *Le Monde Diplomatique*. 22 Abr. <https://diplomatique.org.br/o-mercossul-aos-30-anos-ajustes-e-reflexao-em-um-cenario-de-incertezas/>.
- Geertz, Clifford. 1980. *Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton: Princeton University Press.
- González, Mario Alexis. 2019. Ecuador y Venezuela amplían la distancia en relaciones diplomáticas. *El Comercio*. 9 Jan. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/ecuador-venezuela-diplomacia-posesion-maduro.html>.

- Henkin, L. 1979. *How nations behave: law and foreign policy*. New York: Columbia University Press.
- Hurd, I. 2007. *After anarchy: Legitimacy and power in the UN Security Council*. Princeton: Princeton University Press.
- Hurd, I. 2019. 'Legitimacy and contestation in global governance: Revisiting the folk theory of international institutions'. *The Review of International Organizations*, 14, 717-729.
- IPPDH. 2012. Informe de Actividades 2012. <https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/11/Informe-actividades-20121.pdf>.
- Jraissati, Jorge; von Laer, Wolf. 2021. How Maduro Beat Sanctions. *Foreign Policy*. 3 Jun. <https://foreignpolicy.com/2021/06/03/maduro-sanction-trump-biden-stronger/>.
- La derecha es la nueva fuerza política del país. 2014. Semana. 5 Jul. <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-derecha-es-la-nueva-fuerza-politica-del-pais/394412-3/>.
- Laffey, M. and J. Weldes. 1997. Beyond Belief: Ideas and Symbolic Technologies in the Study of International Relations. *European Journal of International Relations*, 3(2), 193-237. <https://doi.org/10.1177/135406619700300200>.
- Lakoff, George. 1995. Body, Brain and Communication. In *Resisting the Virtual Life: Culture and Politics of Information*. Edited by James Brook and Iain Boal. San Francisco: City Lights, 115-129.
- Latina Noticias. 2019. Declaración del presidente Vizcarra sobre la expulsión de personas venezolanas. 6 Jun. <https://www.youtube.com/watch?v=iBeYtF24lw8>.
- Martin, Lisa L. and Beth A. Simmons. 2013. International Organizations and Institutions. In *Handbook of International Relations*. Edited by Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons. London: Sage, 326-351.
- Mearsheimer, John J. 1994-1995. The false promise of international institutions. In: *International Organization*. *International Security*, 19(3), 5-49.
- Mendonça, Heloísa. 2018. Temer fala em senha para regular entrada de venezuelanos e depois retifica. *El País Brasil*. 29 Ago. https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/29/politica/1535496222_378989.html
- Mercosul. 2017. Decisão sobre a suspensão da Venezuela no Mercosul. São Paulo, 5 Aug. <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>.

- Mercosur. 2001. Declaração de Assunção em matéria de Tráfico de Pessoas e Tráfico Ilícito de Imigrantes. 8 de junho.
- Mercosur. 2002. Residence Agreements of Mercosur and Associated States.
- Mercosur. 2004. Declaração de Princípios sobre a política migratória no Mercosul e Estados Associados. Maio.
- Mercosur. 2005. Declaração de Montevideu contra o tráfico de pessoas no Mercosul e Estados Associados. 18 de novembro.
- Mercosur. 2006. Agreement on the procedure for verifying the documentation of departure and entry of minors between the States Parties to MERCOSUR and Associated States.
- Mercosur. 2008. MERCOSUL/CMC/DEC Nff 18/08. Documentos de Viagem dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados. 30 June. [https://www.sindetur-rj.com.br/tabelas/legislacao/2008RMI_Acordo01\[1\].pdf](https://www.sindetur-rj.com.br/tabelas/legislacao/2008RMI_Acordo01[1].pdf)
- Mercosur. 2012. Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados. 23 Nov.
- Mercosur. 2022. Quem somos. <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/funcionamento-do-mercossul/>.
- Migraciones (Peru). 2020. Características Sociodemográficas de la Migración Venezolana en el Perú. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1260593/Caracteristicas-sociodemograficas-de-ciudadanos-venezolanos-julio2020.pdf>.
- Monroe, Kristen Renwick. 1996. The Heart of Altruism: Perceptions of a Common Humanity. Princeton: Princeton University Press.
- Moreno: Ecuador abrió las puertas a venezolanos pero no sacrificará la seguridad. 2019. Agencia EFE. 20 Ene. <https://www.efe.com/efe/america/portada/moreno-ecuador-abrio-las-puertas-a-venezolanos-pero-no-sacrificara-la-seguridad/20000064-3872948>.
- Nexo Jornal. 2020. A decisão da Colômbia de não vacinar venezuelanos por João Paulo Charleaux. 22 Dez. <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/12/22/A-decis%C3%A3o-da-Col%C3%B4mbia-de-n%C3%A3o-vacinar-venezuelanos>.
- OEA - Organização dos Estados Americanos. 2019. CIDH expressa preocupação por novas medidas para responder à migração forçada de pessoas venezuelanas ao Equador. 27 Fev. <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2019/047.asp>.
- OEA. 2018. CIDH conclui visita ao Brasil. 12 Nov. <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2018/238.asp>.

- Pedro Castillo anuncia decreto supremo para que extranjeros que cometan delitos se retiren del país en 72 horas. 2021. El Comercio. 21 May. <https://elcomercio.pe/politica/elecciones/pedro-castillo-anuncia-decreto-supremo-para-que-extranjeros-que-cometieron-delitos-se-retiren-del-pais-en-72-horas-peru-libre-nndc-noticia/>.
- PERÚ anuncia expulsión de miles de venezolanos con pasado criminal y endurece normas de ingreso. 2019. Reuters. 6 Jun. <https://www.reuters.com/article/peru-venezuela-idLTAKCN1T72Z8>.
- Peru. 1991. Decreto Legislativo 703 - Ley de Extranjería. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/032CCAA9E569DD2F0525786500623BE7/\\$FILE/Ley_extranjer%C3%ADa.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/032CCAA9E569DD2F0525786500623BE7/$FILE/Ley_extranjer%C3%ADa.pdf).
- Peru. 2015. Decreto Legislativo 1.236 - Decreto Legislativo de Migraciones. 25 Sep. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-de-migraciones-decreto-legislativo-n-1236-1292707-6/>.
- Peru. 2017. Decreto Legislativo 1350 - Ley de Migraciones. 6 Jan. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-de-migraciones-decreto-legislativo-n-1350-1471551-2/>.
- Peru. 2021. Decreto Legislativo 1350 - Ley de Migraciones. 6 Feb. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1654512/Decreto_Legislativo_N_1350.pdf.pdf.
- Peru e Venezuela restabelecem relações. 2021. Estadão. 16 Oct. <https://www.estadao.com.br/internacional/peru-e-venezuela-restabelecem-relacoes/>.
- Pincay, Cristhian Marcelo Gorozabel. 2018. Las Relaciones Venezuela - Ecuador y la Influencia del Chavismo Durante el Período Correa. Unila. Foz do Iguaçu.
- Presidente Santos reafirmó que pertenece al partido de La U. 2013. El Universal. 16 Sep. <https://www.eluniversal.com.co/politica/presidente-santos-reafirmo-que-pertenece-al-partido-de-la-u-134959-KQEU223449>.
- Proyecto Migración Venezuela. 2021. Percepción de los colombianos acerca de la población migrante: incidencia en las políticas públicas. https://s3.amazonaws.com/semanaruralvzla/documentos/1628115278-boletin_21_percepciOnpdf.
- R4Va. 2022. Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región. <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-febrero-1>.
- Rittberger, V. et al. 2012. International Organization: Polity, Politics and

- Policies. New York: Palgrave Macmillan.
- Rossi, Amanda. 2019. Crise na Venezuela: o que é o Grupo de Lima, que reúne representantes de 14 países. BBC News. São Paulo, 25 Feb. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47339120>
- Rueda, Carlos. 2021. Desgaste institucional en el ocaso de las funciones. Expreso. 19 Mar. <https://www.expreso.ec/actualidad/desgaste-institucional-ocaso-funciones-100942.html>.
- Said, V. and S. Jara. 2020. 'Reacting to Change within Change: Adaptive Leadership and the Peruvian Response to Venezuelan Immigration'. *International Migration* 60(1), 57-76. <https://doi.org/10.1111/imig.12761>.
- SCM. 2013. Declaración de Buenos Aires. 28 Ago.
- SCM. 2010. Declaration of Migration Principles and Overall Guidelines. <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/2018-07/Declaration-of-Migratrion-Principles-and-Overall-guidelines-English.pdf>.
- SCM. 2016. Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones. 3-4 Nov.
- SCM. 2018. Lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural. Buenos Aires: OIM.
- SCM. 2022. Quienes Somos. <https://csmigraciones.org/es/quienes-somos/que-es-la-csm>.
- SCM. n/d a. Successful Experience in Migration Policies and Management - Brazil. Buenos Aires.
- SCM. n/d b. Successful Experience in Migration Policies and Management - Colombia. Buenos Aires.
- SCM. n/d c. Successful Experience in Migration Policies and Management - Ecuador. Buenos Aires.
- SCM. n/d d. Successful Experience in Migration Policies and Management - Peru. Buenos Aires.
- Starr, Paul. 1992. Social Categories and Claims in the Liberal State. *Social Research*, 59(2), 263-295.
- UIA - Union of International Associations. 2015. Yearbook of International Organizations. <https://uia.org/yearbook>.
- UNHCR. 2019. ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer condição de refugiado de venezuelanos com base na Declaração de Cartagena.

29 Jul. <https://www.acnur.org/portugues/2019/07/29/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-condicao-de-refugiado-de-venezuelanos-com-base-na-declaracao-de-cartagena/>

UOL 2018. Equador declara estado de emergência por aumento de imigrantes venezuelanos na fronteira. 9 Aug. <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2018/08/09/equador-declara-estado-de-emergencia-por-aumento-de-imigrantes-venezuelanos-na-fronteira.htm>

Weldes, Jutta. 1996. "Constructing National Interests". *European Journal of International Relations*, 2(3), 275-318.

Wilson, Audrey. 2019. Trump Turns Up the Pressure on Maduro. *Foreign Policy*. 07 Aug. <https://foreignpolicy.com/2019/08/07/what-to-make-of-the-u-s-pressure-campaign-on-maduro-venezuela-sanctions-asset-freeze-donald-trump-guaido-turkey-syria-safe-zone-kashmir/>.

World Bank. 2020. Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/453941593004490155/pdf/Retos-y-Oportunidades-de-la-Migracion-Venezolana-en-Ecuador.pdf>.

World Bank. 2022. GDP growth (annual %). <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.

Ya es un hecho PPK renunció a la presidencia del Perú. 2018. *Gestión*. 21 Mar. <https://gestion.pe/peru/pedro-pablo-kuczynski-renuncia-presidencia-peru-229887-noticia/>.

RESUMO

Organizações e instituições intergovernamentais são geralmente criadas para discutir e encontrar soluções coletivas para problemas que transcendem as fronteiras nacionais e as capacidades de cada Estado. No entanto, certas crises pressionam por ações isoladas, tipicamente restritivas, dos governos, tornando o papel dessas instituições um tanto obscuro. A Conferência Sul-Americana de Migração (CSM), o Foro Especializado em Migração do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e o Comitê Andino de Autoridades Migratórias da Comunidade Andina de Nações (CAN) são três fóruns intergovernamentais criados com o objetivo de negociar acordos, criar e implementar legislação comunitária e concretizar a política regional em matéria de migração. No entanto, a partir de 2015, a migração em massa da Venezuela, considerada uma crise pelos governos sul-americanos, levou a políticas restritivas em alguns países. Nesse contexto, este artigo discute os vínculos entre instituições, atores, normas e práticas, examinando as interações entre SCM, Mercosul e CAN e as práticas do Brasil, Colômbia, Equador e Peru em relação à crise migratória venezuelana. Através de uma abordagem qualitativa, observações da prática e do discurso, e sua análise crítica, este artigo discute debates e decisões nas instituições; o surgimento e descumprimento de normas coletivas; e as práticas contraditórias empregadas como respostas à crise migratória.

PALAVRAS-CHAVE

Migração Venezuelana; Instituições Internacionais; Normas Internacionais

Recebido em 10 de novembro de 2022

Aprovado em 31 de março de 2023

Traduzido por Bruno Magno