

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). Consequentemente, 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 OSM, 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 Beigbeder 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 Beigbeder 2003, 7).

formas aceitáveis de comportamento estatal enquanto proscrevem 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/IIs 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 Kambio*, 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/IIIs 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/IIs 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/IIs 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. Congresso peruano aprova 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/colombiaint106.2021.06>.
- Brazil. 1997. Lei 9.474. Brasília. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.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-2018>.
- 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.correiobraziliense.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. Planejamento estratégico de seguridad integral transfronteiriça 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-mercopol-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 Nffl 18/08. Documentos de Viagem dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados. 30 June. [https://www.sindetur-rj.com.br/tabelas/legislacao/2008RMI_Acordoo1\[1\].pdf](https://www.sindetur-rj.com.br/tabelas/legislacao/2008RMI_Acordoo1[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 1236 - 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.
- 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-Migration-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

ESTRATÉGIAS DE SAÍDA DO MERCOSUL E PÓS-COVID 19 EM TERMOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ENERGIAS RENOVÁVEIS E MUDANÇA CLIMÁTICA

Amalia Margarita Stuhldreher¹

Virginia Morales Olmos²

Introdução:

O início da terceira década do século XXI colocou o mundo diante do desafio de uma pandemia global, na qual as condições foram impostas por um ambiente internacional definido desde a virada do milênio por rápidas mudanças, riscos e incertezas, junto ao que Hirst e Malacalza (2020) chamam de reconfiguração do multilateralismo sem uma direção clara. Com a crise do coronavírus, tornou-se repentinamente necessário responder a um desafio de âmbito global, embora seja de realçar a existência de precedentes e alertas que não foram devidamente considerados: inúmeras análises da Organização Mundial de Saúde (OMS) delinearam cenários de pandemia, estabelecendo a necessidade de ambientes saudáveis para a prevenção de possíveis pandemias e sublinhando os riscos ambientais como um fator que afeta diretamente a morbidade em nível global e regional (Prüss-Üstün 2006). Da mesma forma, as abordagens do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) indicaram que o surgimento de doenças zoonóticas propensas a serem transmitidas aos seres humanos está frequentemente ligada a distúrbios ambientais e são estimuladas por fenômenos como eventos

¹ Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social. Universidad de la República. Montevideo, Uruguai. E-mail: astuhldreher@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0918-3099>

² Departamento de Ciencias Económicas. Universidad de la República. Montevideo, Uruguai. E-mail: vmolmos@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3963-7864>

climáticos, inundações e fome (UNEP 2016).

Ao complexo cenário pós-pandêmico e de disputas hegemônicas em nível internacional, uma questão na área de segurança foi adicionada em fevereiro de 2022, com a Guerra na Ucrânia. Isso representa uma forte reintrodução de considerações geopolíticas também em questões energéticas. Diante disso, este estudo adota uma perspectiva de governança multinível para identificar oportunidades e desafios do regionalismo latino-americano e seu potencial para a coordenação de instrumentos como a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no nível do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Assumindo uma perspectiva conceitual de desenvolvimento humano sustentável (Griffin 2001, Bertoni et al. 2011), este artigo analisa a dinâmica do Bloco em termos de arcabouço normativo-institucional e papéis dos atores na promoção de energias renováveis, dada a sua contribuição para o combate às mudanças climáticas. Exploramos elementos que poderiam eventualmente apoiar a futura governança climática regional enquanto levantamos questões de economia política, bem como diferenças entre políticas implementadas nos últimos anos e suas tensões inerentes.

Com base em uma abordagem de métodos combinados, um componente qualitativo é desenvolvido por um lado, abrangendo revisão jornalística, bibliográfica e documental (dados secundários), bem como dados primários de entrevistas semiestruturadas realizadas entre 2017 e 2022 com atores qualificados no Uruguai: são consideradas as percepções sobre oportunidades e desafios do desenvolvimento de políticas energéticas no Mercosul, com foco em energias renováveis, mudança climática e a situação no Uruguai. A ascensão do novo governo brasileiro em 2023 também é considerada aqui, com um relançamento da agenda “verde”, que pode influenciar o posicionamento externo do Bloco. O componente quantitativo analisa a evolução dos investimentos em energias renováveis no Uruguai durante a última década, apresentando a evolução das exportações de energia elétrica devido ao processo de investimento já mencionado. Finalmente, as mudanças na matriz energética do país são analisadas e comparadas com as matrizes energéticas da Argentina e do Brasil.

Quadro analítico

Os desenvolvimentos das últimas décadas se entrelaçam com momentos de ruptura e questionamento da governança internacional, o que leva autores como Sanahuja (2020) a descrever eventos como a crise de

2008 como questões emergentes que transcendem as circunstâncias. São, antes, indícios de uma ampla crise de globalização, entendida como modelo e narrativa hegemônica, após o fim do período pós-Guerra Fria, marcado pela promoção de uma versão ocidental da democracia, do internacionalismo liberal e da globalização econômica. A nova etapa da chamada “pós-globalização” traz desafios para as políticas externa e de desenvolvimento da América Latina. Por outro lado, o advento da pandemia de COVID 19 representa nesta visão uma “conjuntura crítica” – plausivelmente entendida como uma “crise dentro de uma crise”. Isso teria conotações de redimensionamento de correlações de forças, de redefinição de normas e instituições da estrutura social, econômica e política, com vistas à construção de novos princípios e critérios de legitimidade. Seguindo o autor em recente obra de inspiração neogramsciana (Sanahuja, 2022a), a expressão “interregno” poderia ser aplicada a uma descrição assertiva do período histórico atual. Isso implicaria uma crise orgânica marcada por contradições em uma economia global altamente transnacionalizada e financeirizada, mas transcendendo o fenômeno econômico para abarcar a política internacional, imersa em um estágio de instabilidade sistêmica e erosão do consenso vigente nas décadas anteriores, tanto no plano internacional quanto em níveis políticos domésticos. Contrariando essa visão, para Rodrik (2020), a pandemia reforçaria tendências já presentes, sem vislumbrar um novo rumo para a dinâmica política e econômica global. Em vez disso, o autor enfatiza os riscos das mudanças climáticas, que se tornariam a “próxima crise anunciada”.

Na América Latina, o conceito de governança vem sendo debatido desde a década de 1990 em relação ao papel do regionalismo na nova arquitetura global proposta pela Comissão de Governança Global das Nações Unidas (1995), contestada por críticas acadêmicas e político-diplomáticas sobre essa visão “adaptativa” ou “funcional” da governança global. De fato, nas últimas décadas surgiram múltiplos esquemas que buscavam uma governança regional “alternativa”, como a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) ou a Comunidade de Estados Americanos e Caribenhos (CELAC), enquanto outros tipos de iniciativas como a Aliança do Pacífico ou o Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL) também surgiram. Apesar do enfraquecimento causado pela segmentação, Riggiozzi e Wylde (2018) estabelecem um vínculo explícito entre a categoria conceitual de governança e o desafio do desenvolvimento, enfatizando elementos institucionais e a gama de atores como fatores cruciais nos processos de integração regional. Da mesma forma, Riggiozzi e Ryan (2021) destacam que as respostas regionais aos desafios e oportunidades levantadas no plano internacional têm

se tornado um elemento recorrente, embora os autores identifiquem pouco reconhecimento dos impactos da política regional, onde a influência exercida pela criação de marcos regulatórios, a dinâmica da diplomacia regional e os impactos da política social têm sido ignorados, afetando a credibilidade das organizações regionais e influenciando negativamente a governança regional. Por sua vez, Riggirozzi e Tussie (2021) visualizam o conceito de regionalismo pós-hegemônico em conexão com uma manifestação de governança que redefiniu o espaço regional como esfera de ação e disputa.

O exposto ressalta a relevância da abordagem da governança regional latino-americana contemplando a especificidade de vários temas. Em relação ao desenvolvimento sustentável e descarbonização, diferentes instrumentos estabelecidos pela comunidade internacional, como a Agenda 2030 e o Acordo de Paris, especificam a relação entre a questão energética e as mudanças climáticas (Rivera Albarracín, 2019). O Acordo de Escazú também deve ser mencionado neste contexto. Embora a fragmentação dos mecanismos internacionais de governança do setor energético não defina linhas de conexão suficientemente claras entre esses temas, há oportunidades nas esferas nacionais para internalizar compromissos estabelecidos no nível internacional, o que é relevante para a reconversão das matrizes energéticas dos países do Mercosul.

A urgência dessas mudanças está expressa no Relatório de Desenvolvimento Humano elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que conceitua o início da nova era geológica “Antropoceno” devido ao caráter eminentemente antrópico das ameaças enfrentadas pelo planeta: em particular mudança climática, em que as ações do Estado, autoridades regionais e comunidades locais são de importância crucial (UNDP, 2020). Os relatórios da Organização Meteorológica Mundial (OMM) das Nações Unidas também destacam a gravidade da crise climática (OMM, 2020). No nível da ação, a Cúpula do Clima convocada virtualmente pelo governo Biden em abril de 2021 mostrou as tentativas de reposicionamento dos Estados Unidos nas questões ambientais e ênfase nas energias renováveis, apresentando sua nova meta de corte de emissões: entre 50% e 52% até 2030, em comparação com os níveis de 2005. Na Cúpula das Américas em junho de 2022, o governo dos EUA anunciou uma série de medidas para enfrentar a crise climática, criar empregos verdes e fortalecer a segurança energética. O objetivo era promover o comércio e o investimento em energia renovável nas Américas, fomentando a colaboração regional por meio da iniciativa Energia Renovável na América Latina e no Caribe (RELAC). Os bancos regionais de desenvolvimento terão aqui um papel de destaque: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco de Desenvolvimento da América Latina

(CAF), o Banco de Desenvolvimento do Caribe (CDB) e o Banco Centro-Americano de Integração Econômica (CABEI) financiará projetos de até US\$ 50 bilhões nos próximos cinco anos³.

Entretanto, no seio da União Europeia (UE), propostas como o Pacto Verde antes da pandemia e o programa *Next Generation EU* aprovado em julho de 2020 não constituem meras estratégias setoriais de descarbonização e combate às alterações climáticas, mas procuram promover uma transição verde que promove um ciclo de investimento, transformação produtiva, crescimento e emprego com foco na sustentabilidade (Sanahuja 2022b). No que diz respeito ao relacionamento com a UE, após os avanços alcançados em junho de 2019 no acordo comercial preliminar feito com o Mercosul, houve um impasse baseado em diferentes questões, incluindo as preocupações ambientais dos parceiros europeus. No entanto, a discussão de uma saída “verde” da pandemia, bem como da crise energética decorrente da Guerra da Ucrânia, reposicionou a questão birregional em uma perspectiva diferente: como apontam Verdes-Montenegro e Jeger (2022), a América Latina e os países do Caribe, fortemente impactados em diferentes níveis (social, financeiro etc.) pelas crises mencionadas, consideram vital a articulação com a UE, que propõe à região uma agenda mais diversificada em comparação com outros atores estrangeiros. Em particular, a Agenda Social e a Transição Verde são dois dos pilares centrais da cooperação birregional.

Especificamente em relação ao Mercosul, os autores destacam que, apesar dos já mencionados desafios político-econômicos que retardaram a ratificação do que foi acordado entre as duas regiões, é claro que este tipo de acordo de associação não pode ser entendido como um simples acordo de livre comércio, mas que sua dimensão geopolítica deve ser considerada, bem como seu potencial para gerar um espaço comum de diálogo político, convergência regulatória e transformação produtiva para as transições digital e verde, com a reconstrução do contrato social. Contrariando esta visão, a Agência Internacional de Energia (AIE) tem apontado a falta de medidas drásticas para uma saída efetivamente “verde” pós-COVID-19, embora reconheça o potencial da geração de eletricidade renovável e da produção de carros elétricos, junto à criação de empregos de energia limpa⁴. As contribuições da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) em relação à

3 Ver: https://elpais.com/internacional/2022-06-09/estados-unidos-lanza-una-propuesta-para-luchar-contra-el-cambio-climatico-en-la-cumbre-de-las-americas.html?rel=buscador_noticias.

4 Ver: https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2021-11-04/la-agencia-internacional-de-la-energia-calcula-que-las-ultimas-promesas-dejarian-el-calentamiento-global-en-solo-18-grados.html?rel=buscador_noticias

construção do futuro também apontam as energias renováveis como um dos vetores para a superação da crise climática e como uma possível chave para a recuperação pós-pandemia (CEPAL 2020).

Energia renovável no Mercosul

Com relação ao Mercosul, análises recentes (Ayuso 2022) mostram as dificuldades de estabelecer padrões comuns e políticas homogêneas, dadas as grandes disparidades entre seus membros em termos de tamanho, população, peso econômico e níveis de desenvolvimento. Além disso, as crises econômicas que sucessivamente atingiram a região devido à sua vulnerabilidade a choques externos, à dependência da exportação de matérias-primas e à falta de financiamento interno, que estimularam políticas defensivas e enfraqueceram a solidariedade entre seus membros. Nessa visão, embora todos esses elementos impedissem uma maior integração e estimulassem forças centrífugas, o Mercosul seria, no entanto, a organização com maior potencial na região, e seu sucesso ou fracasso seria um indicador da saúde do regionalismo latino-americano. Para autores como Alejandro Frenkel (2022), o Bloco passa atualmente por um processo de redefinição identitária, que se torna mais visível quando se discute a orientação comercial. Nesse sentido, priorizar o progresso em agendas não econômicas pode ser um bom caminho para desatar os incômodos nós e a falta de acordos que atualmente definem o processo de integração.

Considerando a evolução do Bloco - com o seu enfoque econômico-comercial - é possível identificar um processo de desenvolvimento ziguezagueante do esquema normativo-institucional que procurou enquadrar a promoção das energias renováveis. Sobre as percepções dos atores e *stakeholders* da diferença, este artigo relata os resultados de uma série de entrevistas semiestruturadas realizadas de 2017 a 2022, explicitando a evolução das visões de especialistas da área pública na Frente Ampla (FA, “Frente Ampla”) do governo, bem como referentes ao governo de coalizão liderado pelo presidente Lacalle Pou desde março de 2020. Em 2017 e 2018, dirigentes da Direção Nacional de Energia (DNE, Dirección Nacional de Energía) do Ministério da Indústria, Energia e Mineração (MIEM, Ministerio de Industria, Energía y Minería) relataram anos de dificuldades de articulação dentro do Bloco⁵, com enfraquecimento de instâncias de consulta, como o SGT No. 9 (Subgrupo de Trabalho), encarregado de assuntos de energia, que deixou de cumprir desde 2011. Apesar disso, o então Diretor de Energia

5 Entrevista com Wilson Sierra (DNE), Uruguai, em 08/08/2018.

ênfatiou o potencial coordenador da estrutura institucional do Mercosul, sem negar as limitações impostas por políticas discordantes e evoluções divergentes das matrizes energéticas nacionais⁶. Por outro lado, durante esses anos a infra-estrutura energética foi reforçada por meio do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM, Fondo de Convergencia Estructural), que permitiu um aumento significativo do comércio de energia dentro do bloco, dados os excedentes gerados pela forte participação de fontes renováveis de energia na matriz energética uruguaia. No entanto, os diferentes caminhos percorridos pelos países ficaram explícitos: em junho de 2019, os presidentes Macri e Bolsonaro enfatizaram em Declaração conjunta o peso estratégico das reservas e produção de petróleo e gás natural nas jazidas do Pré-Sal e Vaca Muerta, embora aludissem à bioenergia e aos biocombustíveis como chave para a segurança energética, desenvolvimento econômico e proteção ambiental. No nível regional, uma tendência diferente surgiu em outubro de 2022, quando uma reunião ministerial da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) foi realizada em Buenos Aires, onde a presidência pro tempore da Argentina conseguiu promover um documento de posição regional sobre mudança climática e acesso ao financiamento climático em preparação para a COP 27 a ser realizada no Egito em novembro. Além disso, novas visões parecem ganhar força com a posse do novo governo no Brasil em janeiro de 2023, que relançou a agenda verde interna e externamente: assim, antes do início da VII Cúpula da CELAC de janeiro de 2023 em Buenos Aires, o presidente Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva junto a seu homólogo argentino Alberto Fernández fizeram referência expressa à importância de integrar a política energética com foco em energias renováveis no MERCOSUL. Por sua vez, Lula da Silva sublinhou a sua intenção de concretizar o acordo com a UE, superando as discrepâncias que surgiram em matéria ambiental, nomeadamente durante a gestão anterior de Jair Bolsonaro⁷. Além disso, em sua visita aos Estados Unidos em meados de fevereiro de 2023, Lula destacou que buscava “reposicionar o Brasil na geopolítica global”, acrescentando que o Brasil levaria “muito a sério esta questão climática” e conclamando o presidente Biden a construir juntos uma “governança global mais forte” sobre o assunto⁸. Isso é especialmente interessante se considerarmos que, como afirma López Burián (2023), a política brasileira tem sido historicamente uma peça-chave na compreensão do posicionamento político da América Latina.

6 Entrevista com Olga Otegui (Diretora do DNE), Uruguai, em 31/07/2017.

7 Ver: <https://ladiaria.com.uy/mundo/articulo/2023/1/lula-y-alberto-fernandez-anunciaron-que-trabajaran-en-la-creacion-de-una-monedacomun>

8 Ver: <https://ladiaria.com.uy/mundo/articulo/2023/2/lula-y-biden-destacaron-que-la-democracia-triunfo-en-sus-paises/>

No que diz respeito ao tema específico da mudança climática, cabe destacar que ao final da gestão da FA no Uruguai, os representantes do DNE tinham uma visão positiva do comércio de energia com o Bloco, com fortes vínculos entre fatores econômicos e ambientais a partir das energias renováveis⁹. Quando o Acordo Mercosul-UE foi assinado em junho de 2019, funcionários do Sistema Nacional de Resposta à Mudança Climática (SNRCC, Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático) expressaram expectativas otimistas sobre a inovação tecnológica no nível doméstico, bem como na Argentina e no Brasil setores industriais, com potencial para impulsionar a cooperação regional¹⁰. Isso contrastava com a visão dos funcionários da Unidade de Mudança Climática do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) que representavam o Uruguai nas negociações internacionais sobre mudança climática: sobre as possibilidades reais de articulação externa da região latino-americana, mencionaram as condicionantes da primazia dos interesses econômicos e geopolíticos sobre os de natureza ambiental e climática¹¹. Sobre a organização interna do Bloco, o representante para o Uruguai de uma organização internacional ligada à luta contra a mudança climática, como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), destacou a heterogeneidade dos países do MERCOSUL devido às suas diferenças de tamanho e orientação em questões energéticas¹². Um exemplo foi a aposta da Argentina na importação de gás, gerando dificuldades nos balanços oficiais pela falta de dólares americanos¹³.

Após a posse em março de 2020, o governo liderado por Lacalle Pou expressou sua intenção de ampliar a cooperação energética regional existente antes mesmo do Mercosul: dentro do MIEM, o ministro Omar Paganini vislumbrou a Bacia do Prata como uma área de complementação integral para os países do Mercosul, especialmente Argentina e Paraguai¹⁴. Em julho de 2020, quando o Uruguai assumiu a presidência pro tempore do Mercosul, o novo Diretor de Energia foi nomeado delegado do Uruguai no SGT nº 9, com

9 Entrevista com Wilson Sierra (DNE), Uruguai, em 8/8/2018.

10 Entrevista com Ignacio Lorenzo, Presidente do Grupo de Coordenação do SNRCC, em 24/07/2019.

11 Entrevista com Walter Oyancabal, Unidade de Mudanças Climáticas, MGAP, em 26/07/2019.

12 Entrevista com Vicente Plata, Representação da FAO no Uruguai, em 24/07/2019.

13 Ver: <https://elpais.com/argentina/2022-06-28/argentina-limita-el-acceso-a-dolares-para-el-pago-de-importaciones.html>

14 Ver: <https://www.miem.gub.uy/noticias/omar-paganini-se-comprometio-trabajar-en-reducir-costos-de-energia-y-transporte-que-afectan>

a intenção de revitalizar as áreas de coordenação¹⁵. No entanto, no trigésimo aniversário do Tratado de Assunção, em março de 2021, ficaram muito claras as divergências entre os sócios quanto à projeção futura do Bloco, quando a presidência uruguaia apontou para negociações comerciais mais flexíveis, sem prejuízo de valorizar positivamente o comércio de energia entre os países membros com base nas energias renováveis. Como aponta Frenkel (2022), o triunfo de Lula da Silva para a presidência do Brasil também provavelmente determinará uma mudança na agenda energética, dado seu caráter central tanto em nível regional quanto global: de fato, o negacionismo e anti-mudança de Bolsonaro as posições ambientalistas têm afetado as relações com a Europa e os Estados Unidos, além de dificultar de forma decisiva a evolução da transição energética e a promoção dos chamados “investimentos verdes” em nível regional.

Em relação à possível articulação energética, a Unidade de Meio Ambiente do MIEM do Uruguai aponta neste momento o potencial dos vínculos estabelecidos no Bloco: “Provavelmente deveríamos tirar mais proveito do Mercosul em termos energéticos, já que temos uma lógica de compartilhamento de recursos, assinamos Convênios, temos barragens conjuntas”¹⁶. Nessa visão, destacam-se as exportações de energia para o Brasil durante o ano de 2021, o que implica uma significativa receita de divisas para o país, mesmo que seja pela ativação de usinas termelétricas no Uruguai, o que afeta seu balanço de emissões de GEE (gases de efeito estufa): “Mas como poderíamos deixá-los sem energia? De qualquer forma, é um *trade-off* difícil, que poderia ser resolvido se ligarmos a termelétrica a hidrogênio verde”¹⁷.

Energia renovável e mudança climática: Uruguai versus Argentina e Brasil

De acordo com especialistas da IRENA (Agência Internacional de Energia Renovável), como Scholten et al. (2019), o desenvolvimento das energias renováveis afetará os padrões de cooperação e conflito entre os países, com repercussões geopolíticas. Dado que grande parte das energias renováveis se destinam aos sistemas de energia elétrica, tenderá a haver uma futura ‘regionalização das relações energéticas’, com passagem de redes

15 Entrevista com Walter Verri, Subsecretário do MIEM, em 09/07/2020.

16 Entrevista com María José González, Co-coordenadora da Unidade Ambiental do MIEM, em 04/08/2022.

17 Entrevista com María José González, Co-coordenadora da Unidade Ambiental do MIEM, em 04/08/2022.

globais para outras de âmbito regional, com o surgimento de ‘comunidades em rede’ centradas em blocos econômicos. Para IRENA (2016: 11), as políticas na América Latina foram decisivas para fomentar o investimento em renováveis, com destaque para Brasil, Chile, México e Uruguai, valorizados por seus marcos legais, institucionais e administrativos.

A evolução dos países do Mercosul mostra diferenças em seus perfis produtivos, marcos regulatórios, políticas setoriais e alocação de recursos. Em termos absolutos, Brasil e Argentina alcançaram os maiores níveis de investimento: como aponta González Jauregui (2022), é particularmente notável o papel desempenhado pela China, cujos bancos comerciais concentraram seus empréstimos em energias renováveis. A Argentina ocupa o primeiro lugar neste ranking, seguida pelo Brasil, embora nenhum deles tenha aderido à *One Belt and One Road Initiative* (OBOR). No caso argentino, no âmbito do Plano RenovAr lançado em 2016, ficou evidente o destaque dos investimentos chineses em usinas eólicas e solares. No caso brasileiro, destacam-se os investimentos chineses em energia hidrelétrica e eólica, além do desenvolvimento de vínculos com o Brasil em termos de pesquisa e desenvolvimento conjuntos no setor de energia renovável.

Em contraste, em termos de valores relativos de investimento, é interessante o caso do Uruguai, no qual, desde 2004, há um debate nacional para definir uma nova política energética, com a participação do Estado, empresas privadas, academia e agentes sociais¹⁸. Como resultado desse acordo, o Poder Executivo traçou em 2008 uma abordagem projetada para 2030, propondo a independência energética no contexto da integração regional. Assim, ambicionava gerar 500 MWh com “novas” energias renováveis até 2050, o que foi ultrapassado por uma evolução muito mais rápida. Em 2017, 98% da energia elétrica gerada já era de origem renovável, com a maior produção dos últimos dez anos: 14.363,90 GWh (Ministério da Indústria, Minas e Energia, 2019a), e com um marco regulatório consolidado que promoveu decisivamente as energias renováveis. Merece destaque o Decreto sobre a promoção de energias renováveis: 354/09 (2009), Lei de Eficiência Energética 18.579, Lei de Agrocombustíveis 18.195 e Decreto Regulamentar 532/2008 (2008), Lei de Energia Solar Térmica 18.585, Decreto sobre a Relevância do Vento como Recurso 258/09 (2009); decretos que promovem a aquisição de energia elétrica a partir de energias renováveis: 77/06, 397/07, 296/2008, 403/09 (de 2007 a 2009), bem como benefícios fiscais. Isso permitiu assegurar investimentos superiores a US\$8 bilhões (Uruguai XXI 2022a).

¹⁸ Entrevista com Olga Otegui (Diretora do DNE), Uruguai, em 31/07/2017.

Desde a mudança de governo, o MIEM centrou-se na revisão da gestão global da política energética, de forma a corrigir a contratação excessiva de energia eólica: indicando uma lacuna no plano energético do governo anterior, uma superprodução em relação ao que foi proposto no Acordo Interpartidário (500 MWh de energia eólica), que atualmente chega a 1.500 MWh. Questiona-se que, por vezes, a Administração Nacional de Usinas e Transmissões Elétricas (UTE, Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas) é obrigada por contrato a pagar o excedente gerado mas não entregue, com perda de energia, enquanto em outras vezes a energia eólica é usada e a energia hidrelétrica não é fornecida. A partir disso, o modelo foi revisto, aproveitando a Usina de Ciclo Combinado com compras de gás da Argentina como backup. Em retrospecto, o ministro Paganini do atual governo Lacalle Pou via de forma positiva a estratégia financeira da FA para atrair investimentos internacionais, proporcionando segurança de compra e alcançando altos níveis de investimento privado. No entanto, isso gerou um “excesso de entusiasmo”, resultando em 1.000 MWh de contratação privada.

No nível estadual, a UTE também desenvolveu parques eólicos próprios, alguns com investimento aberto em bolsa (400 MWh a mais), além de energia solar e biomassa. Como novidade, o novo governo buscou utilizar a Usina de Ciclo Combinado como backup para contratos de exportação, exigindo gás para manter custos competitivos. No entanto, as negociações foram interrompidas pela pandemia¹⁹. Por outro lado, apesar da avaliação positiva do Acordo Interpartidário de 2010, o novo subsecretário Walter Verri destacou a necessidade de revê-lo como o primeiro desafio da política energética, entendendo que a aposta nas renováveis é um caminho irreversível para o Uruguai, com reconhecimento internacional. A nova abordagem se concentraria no uso de resíduos como fonte de energia (economia circular), na promoção da mobilidade elétrica e na autogeração para alimentar a rede por meio do programa PROSUMER (energia fotovoltaica)²⁰. Em declarações públicas, o Diretor de Energia em julho de 2022 enfatizou a necessidade de sustentar uma “visão estratégica” em termos de transporte elétrico devido às suas vantagens em termos ambientais e sonoros.

Segundo dados do relatório REN21 (2021), o Uruguai é o segundo país do mundo em proporção de energias renováveis na matriz energética²¹. Para a segunda etapa da transição energética e em relação à transição para

19 Entrevista com o Ministro Paganini realizada em 31/03/2020 no Programa de Rádio ‘No Toquen Nada’, (99,5 FM).

20 Entrevista com Walter Verri, Subsecretário do MIEM, em 09/07/2020.

21 Para mais detalhes, consulte: https://www.ren21.net/gsr-2021/chapters/chapter_01/chapter_01/

a descarbonização, o MIEM considera quatro pilares a serem abordados em etapas: assim, na chamada “primeira transição” o Uruguai avançou no primeiro pilar ao descarbonizar sua matriz elétrica, alcançando 97% da energia gerada a partir de fontes renováveis. Também avançou ao nível do segundo pilar relacionado com a eficiência energética, bem como no terceiro pilar da eletrificação “verde”. Na segunda transição, o foco está no quarto pilar, especificamente nos chamados setores de difícil abatimento, em que não é mais eficiente usar energia elétrica, mas sim hidrogênio verde para fazer combustíveis ou usar biocombustíveis²², por exemplo.

Nesse contexto, o novo governo deixou claro seu compromisso com a chamada “Economia do Hidrogênio”, para promover a descarbonização do setor energético e da produção de matérias-primas. Como possíveis benefícios para o país, responsáveis do MIEM referiram o potencial para a exportação de hidrogênio, bem como para o consumo local direto e para as indústrias ligadas à produção de matérias-primas e químicos verdes, para consumo local ou exportação: o objetivo era desenvolver um primeiro Piloto de Hidrogênio Verde no Uruguai, baseado na combinação de esforços públicos e privados²³. Assim, foi lançado um plano piloto em colaboração com a Agência Nacional de Pesquisa e Inovação (ANII, na sigla em espanhol) e o Laboratório Tecnológico do Uruguai (LATU, na sigla em espanhol), com um investimento de dez milhões de dólares, com o objetivo de gerar pelo menos 1,5 MW²⁴. Segundo os membros da Unidade de Ambiente do MIEM, o lançamento do Green Hydrogen Roadmap deve ser visto no contexto da nova geopolítica energética: “Já não são os países produtores de petróleo que estão no pico da montanha, mas todos aqueles que têm vento e sol para produzir um novo vetor de energia como o hidrogênio verde. Temos que nos posicionar na competição global enquanto impulsionamos nossa própria descarbonização para reduzir as emissões de GEE em nível nacional”²⁵.

O objetivo específico é atualmente descarbonizar o transporte e a indústria, nos quais o hidrogênio verde teria um forte potencial para transporte de longa distância, transporte pesado, transporte marítimo e aéreo),

22 Entrevista com María José González, Co-coordenadora da Unidade Ambiental do MIEM, em 04/08/2022.

23 Ver: [https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/comunicacion/noticias/hidrogeno-verde-eslabon-clave-para-completar-transicion-energetica#:~:text=Actualmente%20el%20m%C3%A9todo%20que%20se,\)%20y%20ox%C3%ADgeno%20\(O2\).](https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/comunicacion/noticias/hidrogeno-verde-eslabon-clave-para-completar-transicion-energetica#:~:text=Actualmente%20el%20m%C3%A9todo%20que%20se,)%20y%20ox%C3%ADgeno%20(O2).)

24 Veja as declarações do Diretor de Energia a esse respeito: <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-desarrollo-de-energias-renovables-es-un-gran-paraguas-para-el-pais-2022721123245>

25 Entrevista com María José González, Co-coordenadora da Unidade Ambiental do MIEM, em 04/08/2022

destacando as oportunidades de exportação, seja na forma de combustível, fertilizantes verdes ou matérias-primas: “Nesse sentido, o hidrogênio é como um canivete suíço (...) O Roteiro é ambicioso porque trata-se de agregar valor à energia, transformando-a em produto de exportação, em um contexto de incerteza por não ter preço. Nós devemos monitorar o que está acontecendo no mundo e acompanhar com cautela”²⁶. Por outro lado, ainda há resistência no nível local em relação às questões ambientais devido ao uso intensivo de água, bem como dúvidas sobre a viabilidade de projetos que requerem grandes investimentos²⁷.

Neste contexto, algumas nuances significativas na direção da política energética estão surgindo atualmente, pois em junho de 2022 a estatal ANCAP (sigla em espanhol para Administração Nacional de Combustíveis, Álcool e Portland), anunciou que as petrolíferas Shell e o Grupo APA apresentaram licitações para a prospecção de depósitos de hidrocarbonetos, com vistas à exploração posterior de três novos blocos localizados offshore no Mar do Uruguai, depois que a ANCAP assinou um contrato com a Challenger Energy em maio do mesmo ano. Isso levou organizações socioambientais a exigir do governo mais informações sobre esses contratos, considerando que o processo contraria o caminho da transição energética. Por seu turno, o presidente da ANCAP afirmou em conferência de imprensa que o país “está a colocar-se novamente no mapa mundial do petróleo”²⁸. Nesse contexto, é significativo que em 2022 o Uruguai tenha perdido sua posição de liderança e destaque global no “*Green Future Index*”, ranking mundial compilado pela *MIT Technology Review*, publicação especializada em questões tecnológicas e ambientais, pertencente ao Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) e patrocinado pelo Morgan Stanley.

O índice avalia o progresso e o compromisso de 76 países em relação à descarbonização. Enquanto em 2021 o Uruguai se classificou entre os 20 países com maior compromisso e progresso neste tema, em 2022 caiu do 20º para o 38º lugar. Consequentemente, o país foi colocado quase no final da tabela no segundo grupo de vinte países que, embora estejam avançando na construção de um futuro de baixo carbono, não estão entre os melhores²⁹.

26 Entrevista com María José González, Co-coordenadora da Unidade Ambiental da LUA, em 04/08/2022.

27 Ver: <https://elpais.com/america-futura/2023-03-09/lider-en-energias-renovables-uruguay-apuesta-al-hidrogeno-verde.html>

28 Ver: https://ladiaria.com.uy/ambiente/articulo/2022/6/la-petrolera-shell-y-el-grupo-apa-exploraran-tres-bloques-en-la-plataforma-marina-uruguay-y-se-hara-un-pozo-para-buscar-hidrocarburos/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=tarde

29 O índice mencionado acima inclui cinco componentes: (a) emissões de carbono (indicador

Concretamente, no que diz respeito ao combate às alterações climáticas, durante a gestão de FA esteve expressamente associado à promoção das energias renováveis. Com a criação em 2009 do SNRCC coordenado pelo então Ministério da Habitação, Ordenamento do Território e Meio Ambiente (MVOTMA, por sua sigla em espanhol), foi definido um esquema de governança climática multissetorial e multinível. Em 2016 foi ratificado o Acordo de Paris e em 2017 foi introduzida a Política Nacional de Mudança do Clima (PNCC, Política Nacional de Cambio Climático), com a diversificação da matriz energética (SNRCC, 2017). Do SNRCC em 2019, destaca-se a particularidade da primeira Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) de 2017, explicitando as metas do país para a comunidade internacional e priorizando ações e metas quinquenais subsequentes³⁰. Da mesma forma, o Plano Nacional de Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável de 2018 apostou nas energias renováveis (MVOTMA, 2018). Para a FAO, destaca-se o papel do Uruguai na adaptação e mitigação, retratando um dos países que mais rapidamente avançou, desenvolvendo evidências empíricas para apoiar as políticas públicas: o Uruguai foi o primeiro país a propor uma NDC com medidas numéricas, mostrando um forte compromisso, bem como como uma maturidade institucional e técnica que se destacou em nível internacional³¹. Apesar das mudanças nas instituições ambientais e climáticas, que implicaram a criação em 2021 do novo Ministério do Meio Ambiente (MA, por sua sigla em espanhol), que absorveu o SNRCC, os técnicos enfatizaram a continuidade dos compromissos assumidos pelo Uruguai nos assuntos climáticos. Assim, o novo governo não via motivos para uma mudança drástica nem na política nem nas diretrizes. Nesse aspecto, os entrevistados apontam para uma transição muito tranquila de um governo para outro em relação às mudanças climáticas³².

que mede como os países reduzem as emissões de dióxido de carbono em geral, bem como em áreas-chave); (b) transição energética (contribuição e taxa de crescimento das fontes de energia renováveis e da energia nuclear); (c) sociedade “verde” (indicador que concentra os esforços do governo, da indústria e da sociedade para promover práticas “verdes”); (d) inovação e ambiente favorável para a construção de um futuro de baixo carbono), e (e) políticas climáticas (ambição e eficácia da política climática de cada país, políticas agrícolas sustentáveis e uso de gastos para alcançar um ambiente “mais verde” como parte da “saída” da pandemia de COVID-19. Veja: <https://www.elpais.com.uy/negocios/noticias/uruguay-dejo-lideres-mundiales-medio-ambiente.html>

30 Entrevista com Ignacio Lorenzo, Presidente do Grupo de Coordenação do SNRCC, em 24/07/2019.

31 Entrevista com Vicente Plata, Representação da FAO no Uruguai, em 24/07/2019.

32 Entrevista com Cecília Penengo, especialista técnica do SNRCC, em 29/03/2021.

Fontes primárias de energia e comercialização de energia elétrica

A oferta de energia primária determina sua disponibilidade tanto para o consumo interno quanto para a exportação. A partir de uma perspectiva uruguaia, comparamos as mudanças na oferta de energia primária resultantes da análise das matrizes energéticas dos três países em estudo, considerando o período de 2015 a 2021. O balanço energético é dividido em duas partes principais: fontes de energia e consumo. As fontes de energia são divididas em primárias e secundárias. A análise da participação das diferentes fontes primárias de energia no total permite determinar o grau de transformação das matrizes energéticas em direção ao uso de fontes renováveis, especialmente as não tradicionais. Neste estudo, um período recente de análise foi usado para determinar se as mudanças observadas anteriormente continuaram ou cessaram e, se não houve mudanças, se houve mudanças recentes.

O Uruguai exporta energia elétrica para Argentina e Brasil. Pela análise do período 2015-2022, estes têm vindo a aumentar (Figura 1). Tradicionalmente, o principal parceiro exportador era a Argentina, mas o Brasil vem aumentando sua participação. Particularmente em 2021, as exportações de energia elétrica para o Brasil, avaliadas em dólares, aumentaram 7,5 vezes. Esse salto pode ser explicado pela estiagem sofrida por aquele país, que o impediu de utilizar fontes hidrelétricas. As importações em dólares são registradas em 2016 e, a partir de 2018, há um aumento das importações, com pico em 2020. Essa mudança no comércio de energia elétrica do Uruguai com seus países vizinhos está parcialmente relacionada a eventos climáticos extremos, especialmente secas e altas temperaturas, o que resultou em uma estreita colaboração entre eles, para atender à demanda.

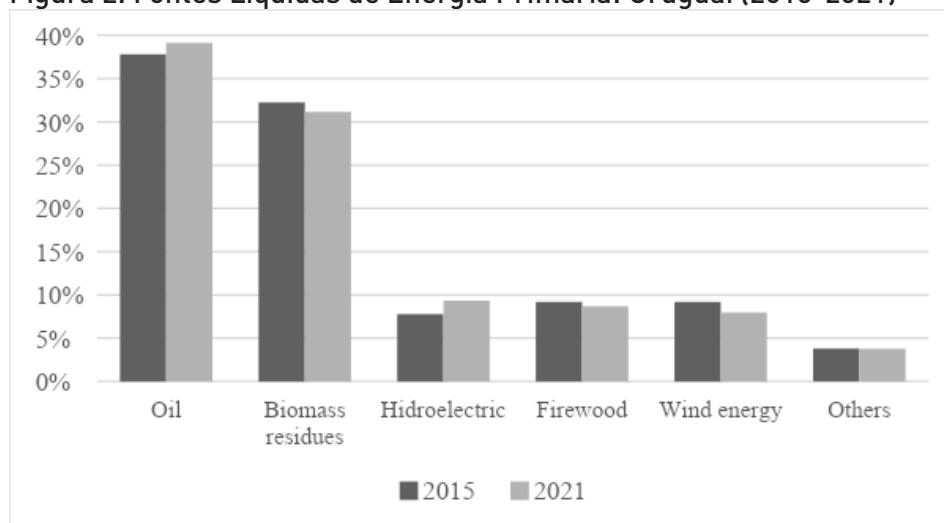
No Uruguai, discute-se a relevância de produzir energia para exportar para outros países, mesmo quando se deve recorrer a outras fontes e produzir energia, principalmente para exportação, às vezes com custos elevados e utilizando combustíveis fósseis, como o petróleo. O argumento das autoridades tem sido garantir o abastecimento de energia nos três países.

Figura 1. Exportações de energia elétrica do Uruguai por destino

Fonte: Uruguay XXI (2023).

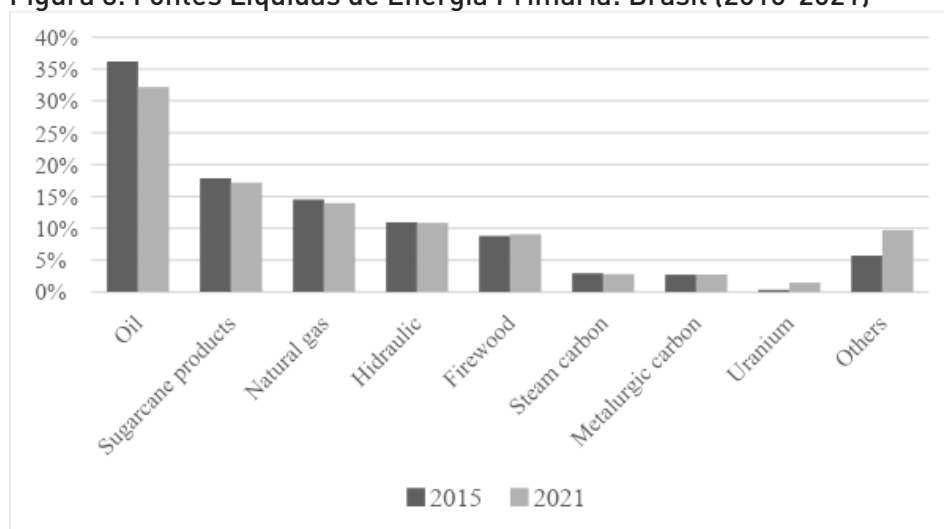
A oferta de energia primária no Uruguai apresentou mudanças muito marcantes entre 2010 e 2015, e essas mudanças se consolidaram a partir de 2015. A partir de 2015, a predominância do petróleo como fonte de energia primária continuou, complementada por uma participação estável de 8-9% da energia eólica (Figura 2). A energia hidrelétrica, que foi uma das principais fontes primárias de energia, apresenta participação semelhante em 2015 e 2021. Os resíduos de biomassa também mantiveram uma participação estável neste período, em torno de 30%. Uma grande mudança ocorreu entre 2007 e 2008 quando sua participação aumentou de 4% para 14% e aumentou ainda mais com um salto entre 2014 e 2015. Esse fenômeno é claramente explicado pelo aumento da capacidade de produção de celulose do país, que tem licor negro como um subproduto, uma fonte de produção de energia.

Figura 2. Fontes Líquidas de Energia Primária: Uruguai (2015-2021)



Fonte: MIEM (2022).

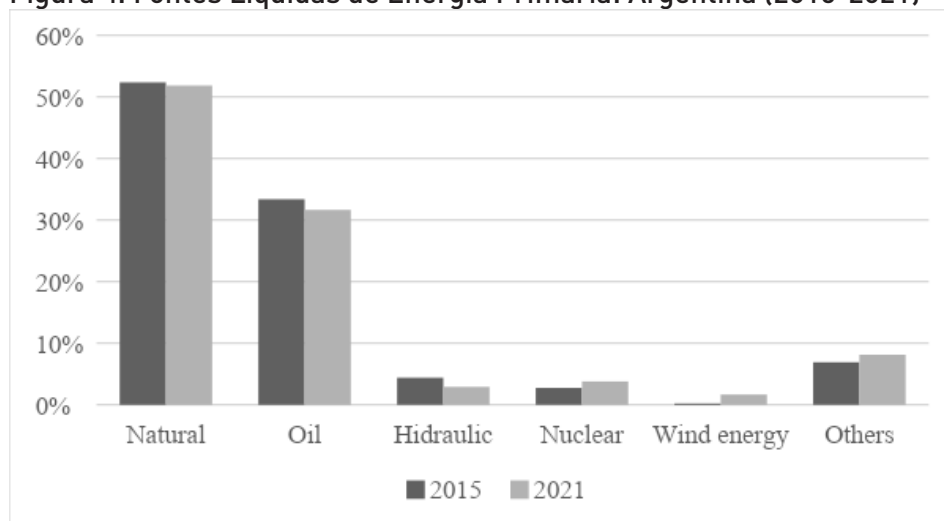
No caso brasileiro, embora o petróleo tenha permanecido como a principal fonte de energia, como no Uruguai, entre 2015 e 2021 houve uma queda na participação da oferta de energia primária (Figura 3). Pode-se notar que esta foi uma grande mudança em conjunto com o aumento da participação de “outras energias” de 6% para 10%. Os produtos da cana-de-açúcar permanecem em segundo lugar, com algumas oscilações no período analisado. O gás natural mantém o terceiro lugar.

Figura 3. Fontes Líquidas de Energia Primária: Brasil (2015-2021)

Fonte: Brazil, Empresa de Pesquisa Energética, (2022).

Com relação à Argentina, se analisarmos as fontes primárias de energia nos anos de 2015 e 2021, podemos observar que o gás natural continua sendo a principal fonte, contribuindo com mais de 50%, seguido do petróleo com uma participação que varia entre 34% e 33% (Figura 4). Ao nível das fontes renováveis não tradicionais, nota-se uma baixa participação da energia eólica, com 1,7% em 2021, mas com um aumento significativo desde 2015, quando a sua quota era inferior a 0,5%. No grupo das demais energias, algumas mudanças são observadas, como o aumento da participação do bagaço de 1% para 1,48%, e o aumento da participação da energia solar, que passou de um percentual irrisório para 0,25%. Por outro lado, observam-se participações semelhantes para óleos vegetais, carvão mineral, lenha e álcoois vegetais em ambos os anos.

Figura 4. Fontes Líquidas de Energia Primária: Argentina (2015-2021)



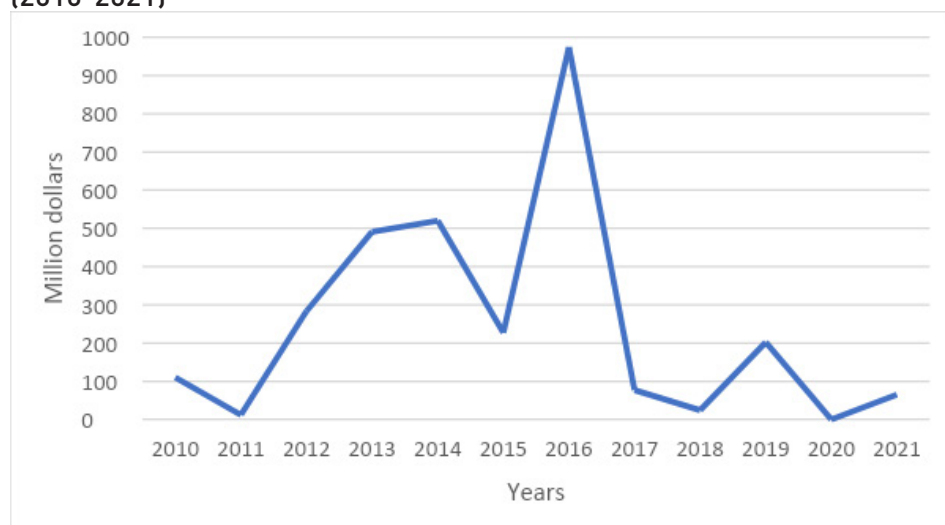
Fonte: Ministério das Finanças (2022).

Embora o Uruguai seja o país que mais mudou em termos de sua matriz energética, a análise dos anos mais recentes, em particular o período de 2015 a 2021, mostra que não há grandes mudanças na participação da produção de energia primária por fonte. Houve um aumento na produção de celulose, o que explica o aumento da participação da biomassa no total de fontes primárias de energia. Portanto, não foi devido a novos investimentos específicos em projetos de energia renovável, mas um subproduto de outros investimentos. No caso da Argentina, vemos algo como o caso do Uruguai: a participação incipiente de alguma nova fonte de energia, no caso desta última foi a energia eólica. Quanto ao comércio, no cenário uruguaio observamos mudanças recentes: aumento do comércio, com incremento da participação do Brasil como destino das exportações.

A mudança na matriz energética do Uruguai foi apoiada por um forte processo de atração de investimentos no setor de energia renovável. O marco regulatório para a atração de investimentos foi estabelecido com o Decreto 354/009. Este decreto declara a promoção de atividades voltadas para a produção e uso de energia de fontes renováveis e endógenas e eficiência energética. As empresas submetem seus projetos de investimento à Comissão de Aplicação da Lei de Investimentos (COMAP), vinculada ao Ministério da Economia e Finanças, que analisa e autoriza projetos que atendam aos benefícios da Lei de Promoção de Investimentos (16.906 de 1998 e decretos sucessivos).

Para esta análise, pegamos os dados da COMAP e construímos um banco de dados no qual consideramos todos aqueles projetos que são classificados por atividade, pois as atividades não são padronizadas. Para este trabalho, foram consideradas todas as atividades que incluíram alguma referência à produção de energia, abrangendo o período de janeiro de 2010 a outubro de 2021. Em seguida, foram classificados pelo tipo de energia envolvida no investimento. Nos casos em que tal não decorreu da descrição, foi consultado o Decreto de Promoção do Investimento. Segundo essas estimativas, foram promovidos investimentos da ordem de US\$3 bilhões nesse período, não havendo em 2020 nenhum projeto de investimento que contemplasse energias renováveis submetido ao COMAP.

Figura 5. Uruguai: Investimentos em energias renováveis promovidas (2010-2021)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados COMAP (2022).

Nos picos de investimento, mais de 70% dos investimentos promovidos referem-se a projetos de energia eólica. Mais recentemente, houve um aumento do investimento em projetos que utilizam energia solar, mas não no mesmo nível dos investimentos em energia eólica.

Conclusão e perspectivas futuras

Este artigo assume uma perspectiva de desenvolvimento humano sustentável, considerando expressamente a Agenda 2030, os ODS e o Acordo de Paris, considerando os processos globais no contexto da pandemia de COVID-19 e considerando os debates sobre a governança regional latino-americana. Dado o contexto internacional, bem como os desafios e dilemas enfrentados pela América Latina, esta análise aborda as potencialidades e fragilidades do Mercosul para coordenar políticas energéticas que contribuam para a luta contra a mudança climática por meio da promoção de energias renováveis. Com um olhar específico sobre a evolução das percepções de diferentes atores no cenário uruguaio, consideramos o processo particular de investimento no setor de energia renovável, que levou a uma mudança radical na matriz energética e possibilitou a exportação de energia tanto para o setor público quanto para o privado. Os regulamentos uruguaios de promoção de investimentos foram um fator importante, assim como o Decreto 354/009, que forneceu um marco claro.

Pela análise dos dados entre 2015 e 2021, pode-se dizer que algumas tendências observadas se consolidaram. No caso do Uruguai, não vemos mais grandes mudanças nas fontes primárias de energia, mas notamos o surgimento da energia solar em projetos de investimento. Nos três casos (Uruguai, Argentina e Brasil), as mudanças na oferta de energia primária não são radicais, como foi o caso do Uruguai na década de 2010, mas algumas mudanças são evidentes.

Os investimentos no Uruguai foram direcionados ao setor de energia eólica, seguido pelo grande setor de biomassa e, mais recentemente, houve um crescimento dos investimentos direcionados ao setor de energia solar. O país continua com um forte ímpeto de investimento, prosseguindo a contínua substituição de energias fósseis por renováveis. Com os dados analisados até o ano de 2021, ainda não é possível visualizar grandes mudanças nos investimentos. No entanto, podem ser observadas mudanças na tendência do intercâmbio de energia elétrica do Uruguai, com maior participação do Brasil como destino das exportações e continuidade do intercâmbio com a Argentina. Estas tendências devem ser analisadas no âmbito da colaboração entre os países para garantir o abastecimento de energia em situações climáticas como as secas.

Embora a participação do petróleo na geração de energia tenha diminuído em alguns países, ainda é a primeira ou segunda fonte de energia nos três países analisados. Vista do ponto de vista da “independência energética” dos países, essa constatação tem implicações diferentes para cada país, já que a Argentina possui reservas de petróleo, por exemplo. Por outro lado, a utilização de recursos naturais não renováveis tem implicações em

termos de sustentabilidade.

Em comparação com o Uruguai, as matrizes energéticas da Argentina e do Brasil apresentam diferenças, uma vez que as energias não renováveis são priorizadas, seja como fontes de renda, seja como mecanismos de segurança energética e soberania nacional. Ao mesmo tempo, a dinâmica da economia política impacta as áreas de coordenação do Mercosul e condiciona a emergência de um esquema de governança climática na atualidade. No entanto, como apontam Riggirozzi e Tussie (2021), em um cenário pós-pandemia, diferentes configurações de governança regional poderiam (re) emergir. Isso pode começar a se refletir nas novas posturas traçadas no Brasil com o novo governo e nas coincidências expressas pelo atual governo argentino sobre a importância da integração energética no Bloco. Apesar das divergências que têm surgido nos últimos anos, esta análise ao nível da governança multinível com enfoque nas energias renováveis permite identificar acordos incipientes ao nível do Bloco, podendo mesmo passar pelo seu reposicionamento internacional, nomeadamente no que diz respeito aos laços com a UE e o acordo birregional em discussão. Nesse contexto, pode-se afirmar que o desenvolvimento da infraestrutura energética no Mercosul e o crescente comércio baseado em energias “limpas” representam fatores positivos em termos de descarbonização. Dada a urgência do desafio climático, os crescentes instrumentos de governança climática global e a necessidade de implementar o Acordo de Paris, as escassas conquistas do Bloco no campo da energia podem constituir um ativo significativo para um futuro esquema regional de governança climática.

REFERÊNCIAS

- Ayuso, Anna. “Differentiated integration in MERCOSUR: Risks and opportunities for the association with the European Union.” CIDOB notes internacionales, n° 272, (2022) Available in: https://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/notes_internacionales/272/differentiated_integration_in_mercosur_risks_and_opportunities_for_the_association_with_the_european_union
- Bertoni, Reto, Castelnovo, Cecilia, Cuello, Alexa, Fleitas, Sebastián, Pera, Silvana, Rodríguez, Javier, Rumeau, Dominique. ¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo? Montevideo: UDELAR / UCUR / CSE, 2011.
- COMAP Estadísticas. 2022. Available in: <https://www.mef.gub.uy/8376/7/areas/estadisticas.html>

Commission on Global Governance. *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, 1995.

CEPAL. Construir un futuro mejor Acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cuarto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 2020.

Empresa de Pesquisa Energética. Balanço energético nacional, Matrizes consolidadas. 2015 y 2021 Available in: <http://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/BEN-Series-Historicas-Completas>.

Energía Estratégica. “Brasil confirma las Subastas de Energía A-3 y A-4 para el 25 de junio: compiten 64.519 MW eólicos y solares”, 20 de mayo de 2021. Available in: <https://www.energiaestrategica.com/brasil-confirma-las-subastas-de-energia-a-3-y-a-4-para-el-25-de-junio-compiten-64-519-mw-eolicos-y-solares/>

Frenkel, Alejandro. “El Mercosur se dobla pero (aún) no se rompe”. Nueva Sociedad, Opinión, julio 2022.

Geels, Frank W. “The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms.” *Environmental Innovations and Societal Transitions*, Vol. 1, (2011) p. 24-40.

González Jauregui, Juliana. “Agenda 2030 y cooperación de China para el desarrollo sostenible”. In *Dimensiones de la diplomacia de China en América Latina y el Caribe*, edited by Josette Altmann-Borbón and Sergio Rivero Soto, 55-73, vol. 1. San José, Costa Rica: FLACSO, 2022.

Griffin, Keith. “Desarrollo humano: origen, evolución e impacto”. In *Ensayos sobre el desarrollo humano*, edited by Pedro Ibarra and Koldo Unceta, 25-40, vol. 1. Barcelona: Ed. Icaria, 2001.

Hirst, Mónica y Bernabé Malacalza. “¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus”. *Nueva Sociedad*, 287, (2020): 35-47.

IRENA. Análisis del mercado de energías renovables: América Latina. IRENA: Abu Dabi, 2016.

MIEM. Balance energético nacional. Fuentes de energía primaria. 2022. Available in: <https://ben.miem.gub.uy/oferta2.php>

Ministerio de Hacienda. 2022. Balances energéticos, 2015, 2021. Available in: <https://www.argentina.gob.ar/energia/hidrocarburos/balances-energeticos>.

MVOTMA. Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible. Documento

- síntesis para la Consulta Pública, 2018. Montevideo: MVOTMA.
- López Burián, Camilo. El triunfo de Lula en Brasil. La reacción de la ultraderecha, el escenario de gobierno y su posible política exterior. *Análisis Carolina* 3/23. Madrid: Fundación Carolina, 2023.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). *Emissions Gap Report 2020*, 2020, Nairobi: PNUMA.
- Prüss-Üstün, Annette. Ambientes saludables y prevención de enfermedades: hacia una estimación de la carga de morbilidad atribuible al medio ambiente: resumen. París: OMS, 2006.
- REN21. *Renewables Now*, 2021. Available in: https://www.ren21.net/gsr-2021/chapters/chapter_01/chapter_01/
- Riggirozzi, Pia and Christopher Wylde. *Handbook of South American Governance*, London: Routledge, 2018.
- Riggirozzi, Pia and Matt Ryan. "The credibility of regional policymaking: insights from South America," en *Globalizations*, 2021: <https://doi.org/10.1080/14747731.2021.1893530>
- Riggirozzi, Pia and Diana Tussie. "Post-hegemonic regionalism." In *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. (Oxford Research Encyclopedia of International Studies), 2021: <https://doi:10.1093/acrefore/9780190846626.013.657>
- Rivera Albarracín, Lennis. El cambio climático y el desarrollo energético sostenible en América Latina y el Caribe al amparo del Acuerdo de París y de la Agenda 2020. Documentos de Trabajo 15/2019. Madrid: Fundación Carolina, 2019.
- Rodrik, Dani. "Pustekuchen". *Internationale Politik und Gesellschaft*, (13/4/2020).
- Sanahuja, José Antonio. "COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global". In *Anuario CEIPAZ 2019-2020*, 27-54. Madrid: CEIPAZ, 2020.
- Sanahuja, José Antonio. "Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis", *Nueva Sociedad*, 302, (2022a): 86-94.
- Sanahuja, José Antonio. "Crisis de la globalización e interregno: raíces societales y factores de agencia en la impugnación del orden internacional liberal". In *Desorden mundial. ¿Pospandemia y transición?*, edited by Eduardo Pastrana Buelvas, Eduardo, Stephan Reith and Eduardo Velosa, 67-102, vol. 1. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer/CRIES, 2022b.
- Singh, Nadia. "Brasil: avanza regulación para exportar de energía renovable

- a Argentina y Uruguay”. *Energía Estratégica*, (27/8/2020). Available in: <https://www.energiaestrategica.com/brasil-avanza-regulacion-para-exportar-de-energia-renovable-a-argentina-y-uruguay/>.
- Scholten, Daniel, Morgan Bazilian, Indra Overland and Kirsten Westphal. “The geopolitics of renewable: New board, new game.” *Energy Policy*, (2019): <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111059>.
- SNRCC. Política Nacional de Cambio Climático. Montevideo: SNRCC/AECID/FMAM/ PNUD, 2017.
- UNDP. Human Development Report 2020. The next frontier. Human development and the Anthropocene. New York: UNDP, 2020.
- UNEP. UNEP Frontiers 2016 Report: Emerging Issues of Environmental Concern. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2016.
- Uruguay XXI. Energías renovables en Uruguay. Montevideo: Uruguay XXI, 2022a. Available in: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/bc3579a748313b4980f6ff6208110ed0be63a7fd.pdf>
- Uruguay XXI (2023). Exportaciones incluyendo Zonas Francas - base trimestral. Available at: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/exportaciones-incluyendo-zonas-francas-base-trimestral/> .
- Verdes-Montenegro, Francisco and Ernesto Jeger. “Un nuevo tiempo para los acuerdos de asociación UE-América Latina y el Caribe”. In *Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía de los Acuerdos de Asociación*, edited by Adrián Bonilla and José Antonio Sanahuja, 1-10, Hamburgo and Madrid: Fundación EU-LAC and Fundación Carolina, 2022.
- WMO. State of the Global Climate 2020, New York/Geneva: World Meteorological Organization, 2020. Available in: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10618
- Piera, Alessandra. 2020. “Zohr And the Energy Map of Mediterranean: An Outlook For Europe’s Future Energy Landscape.” *ENI*, April 07. Accessed 5 June 2020.
- <https://www.eni.com/en-IT/global-energy-scenarios/zohr-and-energy-map-of-mediterranean.html>
- Pinko, Eyal. 2020. “Turkey’s Maritime Strategy Ambitions: The Blue Homeland Doctrine (Mavi Vatan)” *International Institute for Migration and Security Research*, March 03. Accessed 20 June 2020. Doi: <https://iimsr.eu/2020/03/31/turkeys-maritime-strategy-ambitions-the-blue-homeland-doctrine-mavi-vatan/>

- Prontera, Andrea, and Mariusz Ruszel. 2017. "Energy Security in the Eastern Mediterranean." *Middle East Policy* 24 (3). Doi: <https://mepc.org/journal/energy-security-eastern-mediterranean>
- Raudla R. (2014) Institutional Economics. In: Backhaus J. (eds) *Encyclopedia of Law and Economics*. Springer, New York, NY. https://doi.org/10.1007/978-1-4614-7883-6_56-1
- Selection of SIEMENS AG as the Preferred Bidder for the award of the contract of PCI 3.10 "EuroAsia Interconnector VSC HVDC Converters." 2020. EuroAsia interconnector, March 27. <https://euroasia-interconnector.com/preferredbidder/>
- "Share of renewable energy in total power generated in Egypt to remain the same in 2020." 2020. *Egypt Today*, May 11. <https://www.egypttoday.com/Article/3/86635/Share-of-renewable-energy-in-total-power-generated-in-Egypt>
- Soliman, Amany. 2011. "The Euro Med Partnership and the Arab Israeli Conflict." ICSR Atkin Paper Series. doi: https://icsr.info/wp-content/uploads/2011/10/1319713913ICSR_AtkinPaperSeries_AmanySoliman.pdf
- Sotiriou, Stylianos A., 2020. "Creating norms around the Eastern Mediterranean energy resources as a necessary means of security." *European Security* 29 (2): 235-253. Doi: 10.1080/09662839.2020.1722643.
- Stivachtis, Y.A. 2019. "Eastern Mediterranean: A New Region? Theoretical Considerations." In *The New Eastern Mediterranean*, edited by Litsas S.N. and Tziampiris A., 45-59. Cham: Springer. Doi: https://doi.org/10.1007/978-3-319-90758-1_3
- Stocker, James. 2012. "No EEZ Solution: The Politics of Oil and Gas in the Eastern Mediterranean." *Middle East Journal* 66 (4): 579-97. Doi: <http://www.jstor.org/stable/23361618>
- Stonaker, Mary E. 2010. "Energy Infrastructure As A Diplomatic Tool: The Arab Gas Pipeline." *Journal of Energy Security* December 2010 issue. Doi: http://www.ensec.org/index.php?option=com_content&view=article&id=270:energy-infrastructure-as-a-diplomatic-tool-the-arab-gas-pipeline-in-perspective&catid=112:energysecuritycontent&Itemid=367
- Stuart, Elliott. 2020. "East Mediterranean states launch founding framework of regional gas forum." *S&P Global Platts*, January 17. <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/natural-gas/011720-east-mediterranean-states-launch-founding-framework-of-regional-gas-forum>

- Tagliapietra, Simone. 2020. "Eastern Mediterranean Gas: What Prospects for the New Decade?" ISPI, February 21. Accessed 21 June 2020. <https://www.ispionline.it/it/publicazione/eastern-mediterranean-gas-what-prospects-new-decade-25102>
- "The high-level working group of the Eastern Mediterranean Gas Forum holds its sixth meeting by videoconference." 2020. Ministry Of Petroleum And Mineral Resources, May 20. https://www.petroleum.gov.eg/ar-eg/media-center/news/news-pages/Pages/mop_20052020_01.aspx
- Tsukerman, Irina. 2020. "From Tripoli to Tripoli, Turkey's Real Aim Is Egypt." Begin-Sadat Center For Strategic Studies, September 08. Accessed 07 October 2020. <https://besacenter.org/perspectives-papers/turkey-target-egypt/>
- "Turkey's illegal drilling activities in the Eastern Mediterranean: EU puts two persons on sanctions list." 2020. Council of the EU, February 27. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/02/27/turkey-s-illegal-drilling-activities-in-the-eastern-mediterranean-eu-puts-two-persons-on-sanctions-list/>
- Tziampiris, A. 2019. "The New Eastern Mediterranean as a Regional Subsystem." In *The New Eastern Mediterranean*, edited by Litsas S.N. and Tziampiris A., 1-30. Cham: Springer. Doi: https://doi.org/10.1007/978-3-319-90758-1_1
- Villa, Matteo. 2016. "In for the Long Haul: Italy's Energy Interests in Northern Africa" ISPI, May 30. Accessed 21 June 2020. <https://www.ispionline.it/it/publicazione/long-haul-italys-energy-interests-northern-africa-15198>
- Winter, Ofir, and Gallia Lindenstrauss. Report. Institute for National Security Studies. 2019. Accessed June 18, 2020. Doi: www.jstor.org/stable/resrep19476
- Wolfrum, Stefan. 2020. "Pipelines to swords: How Covid-19 shifted focus from energy cooperation to securitisation in the Eastern Mediterranean." Observer Research Foundation, June 6. Accessed 8 June 2020. <https://www.orfonline.org/expert-speak/pipelines-swords-how-covid19-shifted-focus-energy-cooperation-securitisation-eastern-mediterranean/>
- Yahya, Marwa. 2020. "News Analysis: Egypt develops diplomacy to prevent foreign intervention in Libya: experts." Xinhua, January 10. http://www.xinhuanet.com/english/2020-01/10/c_138694782.htm
- Yonah, Jeremy Bob. 2019. "Inside Intelligence: 'Israel-Egypt cooperation key to beating back ISIS in Sinai.'" The Jerusalem Post, June 28. <https://www.jpost.com/Israel-news/Article-647823>

www.jpost.com/arab-israeli-conflict/inside-intelligence-israel-egypt-cooperation-key-to-beating-back-isis-in-sinai-593925

Yousef, Saba. 2020. "Factbox: Egypt's push to be east Mediterranean gas hub." Reuters, January 15. <https://www.reuters.com/article/us-egypt-israel-gas-factbox/factbox-egypts-push-to-be-east-mediterranean-gas-hub-idUSKBN1ZE1ON>

RESUMO

A COVID 19 afetou a projeção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com debates sobre uma saída “verde” pós-pandemia. Com uma perspectiva multinível, este artigo aborda a evolução das políticas energéticas nos países do Mercosul, com foco nas energias renováveis e na mudança climática. O caso do Uruguai é discutido, em contraste com a Argentina e o Brasil. São considerados pontos de convergência em situações divergentes, dado o intercâmbio comercial de energia elétrica entre o Uruguai e seus sócios do Mercosul. São analisados os investimentos em energias renováveis no Uruguai, sua situação atual e suas perspectivas, considerando a posição do Bloco e um eventual esquema de governança climática regional no futuro.

PALAVRAS-CHAVE

Mercosul, mudança climática, energias renováveis.

*Recebido em 17 de maio de 2023
Aprovado em 04 de junho de 2023*

Traduzido por Gabriela Ruchel