

Diplomacia migratória e crise do multilateralismo: os países do Mercosul no contexto da migração venezuelana.

Theo Seligman y Rosana Baeninger.

Cita:

Theo Seligman y Rosana Baeninger (2025). *Diplomacia migratória e crise do multilateralismo: os países do Mercosul no contexto da migração venezuelana*. XVIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población - V Congreso Internacional de Población del Cono Sur. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Córdoba.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/xviii.jornadas.aepa/21>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/exQq/d96>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.



Diplomacia migratória e crise do multilateralismo: os países do Mercosul no contexto da migração venezuelana

Theo Seligman

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

theoseligman@gmail.com

Rosana Baeninger

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

baeninger@nepo.unicamp.br

Resumen

A intensificação do êxodo venezuelano no contexto de crise vivenciado no país ao longo da última década acompanhou um aumento não somente do número efetivo de migrantes deixando o país mas também da diversidade dos países designados como recebedores desses migrantes. Ao longo desse período, a gestão da migração venezuelana se tornou um desafio comum entre os países sul-americanos, centralizando a questão da migração internacional como objeto de coordenação política regional e motivando o engajamento dos Estados na utilização de mecanismos internacionais para aprimorar a gestão dos fluxos migratórios nos moldes do que Adamson e Tsourapas (2019) denominam diplomacia migratória. Ao mesmo tempo, o ambiente político internacional do período é marcado pelo protagonismo de um multilateralismo contestado (Villamar, 2022), pelo distanciamento diplomático motivado pelas desavenças ideológicas entre atores políticos e pelo enfraquecimento dos espaços tradicionais de integração e coordenação regional. Os países do Mercosul se posicionam como importantes atores nessa dinâmica, em que a participação em mecanismos de gestão regional da mobilidade proveniente da Venezuela ocorreu paralelamente ao isolamento político do país no bloco. O objetivo do trabalho é compreender os resultados da diplomacia migratória dos países do Mercosul na gestão da mobilidade venezuelana, atentando-se tanto para o engajamento em dispositivos alternativos de atuação regional quanto para o posicionamento do Mercosul enquanto órgão multilateral envolvido na dinâmica de mobilidade. Para isso, o trabalho dispõe de metodologia que busca a combinação entre revisão da bibliografia produzida acerca do tema, análise do conteúdo dos mecanismos diplomáticos utilizados no contexto da migração venezuelana e sua decorrência nas políticas nacionais de recebimento dos migrantes por parte dos países do Mercosul. O trabalho visa ampliar o escopo teórico conceitual da diplomacia migratória enquanto campo de estudo, entendendo o fenômeno como inserido no contexto das migrações Sul-Sul (Jarochinski e Baeninger, 2021).

Desarrollo del trabajo

Introdução e objetivos

Ao longo da última década, um desafio compartilhado pelos países latino-americanos foi de como organizar a recepção do número expressivo de imigrantes venezuelanos que deixaram o país de origem com o objetivo de escapar do contexto de crise ali vivenciado. A multiplicidade dos destinos dos fluxos migratórios venezuelanos impactou praticamente todos os países da região, tornando a migração venezuelana um fenômeno essencialmente regional (Villamar, 2022). Ademais, a tradição histórica como países de emigração e um contexto de transição normativa vivido por muitos países latino-americanos impuseram desafios próprios para a recepção dos migrantes (Gandini, Prieto & Ascencio, 2019).

Nesse contexto, um campo importante de atuação dos países latino-americanos foi a utilização de mecanismos internacionais e da diplomacia regional. O engajamento em instâncias de cooperação regional foi um marco da resposta latino-americana aos fluxos migratórios venezuelanos (Freier & Parent, 2019), principalmente na construção de mecanismos *ad hoc* como o Grupo de Lima, o Processo de Quito e a Plataforma R4V. A utilização desses espaços específicos de resposta à migração venezuelana ocorreu, em parte, como uma alternativa ao enfraquecimento dos espaços tradicionais de cooperação regional, como o Mercosul e a Unasul (Villamar, 2022).

Inserido no arcabouço conceitual da diplomacia migratória como fenômeno das relações internacionais e da política migratória (Adamson & Tsourapas, 2019), o trabalho observa a singularidade na posição dos Estados-membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai)¹ frente ao êxodo venezuelano, em que o engajamento em mecanismos diplomáticos regionais alternativos como o Processo de Quito ocorre simultaneamente ao enfraquecimento de estruturas regionais tradicionalmente atentas à questão da mobilidade populacional como o Mercosul, principalmente a partir da suspensão da Venezuela como país membro com base no Protocolo de Ushuaia em 2016. O trabalho tem como objetivo central conjugar esses movimentos diversos, compreendendo os elementos que fizeram parte na atuação diplomática dos países do Mercosul dentro da gestão regional da mobilidade venezuelana.

Também é objetivo do trabalho o avanço nos estudos de diplomacia migratória na América Latina. Apesar das recentes contribuições para o enquadramento conceitual da

¹ O trabalho optou por não incluir a Bolívia, que recentemente aderiu ao bloco como membro pleno. Apesar da assinatura do Protocolo de Adesão ter ocorrido em 2015, a entrada da Bolívia no bloco foi efetivada somente em 2024, o que distancia a participação da Bolívia nas dinâmicas apresentadas ao longo do trabalho.

diplomacia migratória (Adamson & Tsourapas, 2019; Lid'ák & Štefančík, 2022) e da utilização desse marco teórico para análise da resposta sul-americana ao êxodo venezuelano (Villamar, 2022; Ramírez, 2020), o estudo da diplomacia migratória no contexto dos países latino-americanos configura um campo a ser desenvolvido. Mais especificamente, a pesquisa voltada aos países membros do Mercosul representa uma contribuição importante tanto para pesquisas relacionadas às migrações venezuelanas recentes, na condição de países recebedores, como também no estudo das potencialidades do Mercosul como agente na gestão da mobilidade populacional.

O conceito de diplomacia migratória

O aumento da relevância da migração internacional na dinâmica populacional ao longo das últimas décadas posicionou a migração como um importante componente nos termos da organização política dos Estados (Dao et al., 2021). A migração se tornou assunto permanente na administração pública e na elaboração de políticas de Estado, sendo a política migratória considerada uma reflexão dos interesses demográficos (Cangiano, 2011), econômicos e políticos do Estado-Nação.

Na medida em que o tema da migração internacional se torna mais politizado², os interesses de Estado em relação à migração são observados não somente na política doméstica, mas também na atuação internacional. A utilização da migração como uma ferramenta diplomática remete ao que Adamson e Tsourapas (2019) denominam diplomacia migratória. O termo ajuda a compreender a capacidade de atuação dos Estados na formulação de políticas e práticas orientadas aos seus próprios interesses em matéria de migração. A diplomacia migratória é observada, nesse sentido, como uma forma de harmonizar os interesses domésticos do Estado com sua atuação no sistema internacional (Adamson & Tsourapas, 2019).

A justificativa para o estudo da diplomacia migratória está no entendimento de que a migração é interpretada não somente como um elemento demográfico e socioeconômico, mas também como um fator de política externa (Adamson & Tsourapas, 2019). A diplomacia migratória consiste, portanto, na capacidade de atuação internacional dos Estados para

² Nos estudos de Segurança Internacional, o tema da politização da migração surge como uma etapa para o processo de securitização do imigrante. O debate de politização e securitização da migração se refere à construção político-midiática da questão da migração no âmbito público. Para uma análise mais aprofundada, ver Buonfino (2004).

selecionar, incentivar ou desestimular fluxos migratórios regionais a partir de elementos de política externa.

Nota-se que, no contexto da utilização da migração como uma ferramenta diplomática capaz de influenciar os fluxos de migração internacional, a diplomacia se converte em uma atividade com importantes efeitos demográficos. Nesse sentido, o conceito de diplomacia migratória representa um ponto de contato entre diferentes áreas do conhecimento, aproximando o estudo demográfico das perspectivas próprias da área das Relações Internacionais (Lid'ák & Štefančík, 2022).

Fluxos recentes de grande intensidade no âmbito da migração internacional como o movimento de imigrantes sírios em direção a Europa ou a migração rumo aos Estados Unidos no contexto americano motivaram a participação desses Estados no âmbito internacional, como tentativa de resposta aos significativos fluxos de mobilidade. Os acordos de devolução assinados entre União Europeia e Turquia em 2016 são um exemplo da utilização de mecanismos diplomáticos para produzir respostas aos fluxos migratórios internacionais. Içduygu e Aksel (2014) demonstram como a dinâmica migratória entre Turquia e União Europeia foi definida a partir da negociação internacional e da busca pelos interesses de política externa das partes envolvidas.

Para além das experiências tradicionais de recebimento de imigrantes no Norte Global, ressalta-se que a diplomacia migratória representa uma dimensão central para a participação dos Estados do Sul Global na gestão dos fluxos migratórios (Wolff, 2014; Reslow, 2012). A atuação diplomática dos países do Sul Global tem a capacidade de influenciar práticas migratórias no âmbito internacional, significando uma importante ferramenta de barganha para esses países (Laube, 2019). Sobre isso, Adamson e Tsourapas (2019) comentam que a diplomacia migratória “[...] funciona de forma semelhante à diplomacia tradicional, na medida em que é moldada pelos interesses e pelas relações de poder existentes entre os Estados”. O posicionamento dos Estados na rota das migrações internacionais, seja como Estado receptor, de origem ou de trânsito de imigrantes, orienta os interesses desses Estados na política internacional.

Particularidades do estudo da diplomacia migratória na América Latina e no Mercosul

O estudo da diplomacia migratória como resposta às migrações venezuelanas na América Latina é atravessado por especificidades em relação às respostas produzidas tanto no

âmbito regional quanto nos âmbitos domésticos. As especificidades incluem fatores como o histórico das migrações na região, a relação entre os Estados partes, as características normativas envolvidas no quesito migratório e outras particularidades. Ainda, uma maior atenção deve ser dada para o caso específico dos países-membros do Mercosul, que passaram por reconfigurações políticas importantes que incluem a participação da Venezuela no bloco.

Em primeiro lugar, grande parte dos estudos que se propõem a analisar a diplomacia migratória dos países do Sul Global focam na capacidade dos Estados de responder diretamente às políticas migratórias produzidas no Norte (Laube, 2019; İçduygu & Aksel, 2014; Tsourapas, 2017). No caso da América Latina e a questão das migrações venezuelanas – objeto central do presente trabalho, a análise de diplomacia migratória se difere das demais por representar um fenômeno de migração Sul-Sul (Silva & Baeninger, 2021) e, portanto, dispor de algumas especificidades quanto à ação diplomática dos Estados envolvidos. Uma característica que diferencia a diplomacia migratória Sul-Sul, no caso venezuelano, das experiências de diplomacia migratória Norte-Sul vista anteriormente está na coparticipação dos atores envolvidos em mecanismos de integração regional que dispõem, entre outros, de um histórico de circulação e mobilidade populacional já estabelecido. Dessa forma, enquanto países como Turquia e Marrocos utilizam a diplomacia migratória como uma ferramenta para imposição dos interesses próprios de política externa direcionados a uma estrutura de integração regional a qual não fazem parte (União Europeia), os países latino-americanos lidam com as migrações venezuelanas por meio de estruturas e conceitos comunitários (Gandini, Prieto & Ascensio, 2019).

Nesse sentido, ressalta-se que a recepção de imigrantes venezuelanos se tornou uma experiência notadamente regional (Villamar, 2022). Isso não significa que a atuação dos Estados contou com o protagonismo das estruturas tradicionais de integração regional, mas pressupõe que a questão das migrações venezuelanas é frequentemente considerada a partir de sua característica regional, como indicam os esforços de coordenação regional e aplicação de um Plano de Ação conjunto nos termos apresentados pelo Processo de Quito (Bustanza, 2021).

Também, vale dizer que os fluxos de origem venezuelana observados na última década multiplicaram as experiências de recepção migratória na América do Sul, tornando muitos países que não carregavam uma tradição de imigração em sua história recente em países de recepção de migrantes venezuelanos (Acosta, Blouin & Freier, 2019). Essa dinâmica ajuda a compreender a preferência de muitos países em estabelecer respostas à migração venezuelana marcadas pelas condições de provisoriade, especificidade e emergência. Exemplos de

práticas que correspondem a essas condições são a instituição do *Permiso Especial de Permanencia* (PEP) na Colômbia como uma forma de oferecer residência temporária aos venezuelanos que esperam para serem regularizados (Acosta, Blouin & Freier, 2019), a opção pela cooperação regional *ad hoc* na criação de órgãos multilaterais específico à questão venezuelana como o Grupo de Lima e o Processo de Quito (Villamar, 2022) e a política da Operação Acolhida no Brasil, que incluiu aspectos importantes de uma condução militarizada do processo migratório e iniciou um movimento de redistribuição interna da população conduzido pelo Estado brasileiro, produzindo o que Queiroz e Baeninger (2021, p. 344) conceituam como “uma das novas fases da mobilidade da população no Brasil: a migração interna das migrações internacionais”. Ainda sobre as especificidades provisórias e emergenciais próprias da Operação Acolhida, Silva e Baeninger (2021) sustentam que:

Respostas militarizadas, as quais são muitas vezes justificadas pela ausência de condições adequadas na região e/ou pela necessidade de atendimento de uma emergência, trazem como resultado a não constituição de legados para os locais em que são implementadas, que no caso da Operação Acolhida é da fronteira norte do país até Manaus (Silva & Baeninger, 2021, p. 130)

Outra característica própria da realidade latino-americana é que, de um ponto de vista jurídico, a resposta dos Estados às migrações venezuelanas foi atravessada, em muitos países, por um processo de transição normativa em que se adotou, em muitos casos, novos marcos normativos que relacionam a migração à perspectiva dos direitos humanos (Gandini, Prieto & Ascensio, 2019). Essa característica remonta ao que Mármora (2010) nomeia como o modelo de governança migratória sul-americano, focado no “desenvolvimento humano das migrações” (Mármora, 2010, p. 86, tradução nossa)³. De fato, a região latino-americana apresenta um histórico importante de consideração dos direitos humanos do migrante em seus dispositivos jurídicos, como é o caso da Declaração de Cartagena de 1984 que amplia o conceito de refugiado previsto na Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951 para incluir no instituto de refúgio pessoas que sofreram “violações maciças de direitos humanos” (Declaração de Cartagena, 1984). Apesar do histórico receptivo aos direitos humanos, essa perspectiva é historicamente contestada pela abordagens de securitização e criminalização do migrante próprias das ditaduras latino-americanas (Acosta, Blouin & Freier, 2019). As migrações venezuelanas, portanto, se posicionam na América Latina em situações de disputa jurídica e transição normativa entre as duas perspectivas descritas.

Além das particularidades da situação latino-americana, os países do Mercosul apresentam dimensões específicas que justificam o foco da presente pesquisa nas respostas

³ No original: “desarrollo humano de las migraciones” (Mármora, 2010, p. 86)

diplomáticas estabelecidas por esses países. Primeiramente, cabe dizer que a Venezuela é um Estado Parte do Mercosul, juntamente com os países-fundadores (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) e, mais recentemente, a Bolívia. A participação da Venezuela no marco regulatório do Mercosul já a inclui em um histórico de tratativas e projetos relativos a uma maior mobilidade populacional intra-bloco que remontam às discussões de cidadania comunitária e livre circulação de trabalhadores (Patarra e Baeninger, 2006).

No entanto, a participação da Venezuela no âmbito do Mercosul é limitada por sua condição de dupla suspensão (Costa, 2020), que remete tanto ao critério de não internalização das normas necessárias para o processo de integração quanto à consideração de ruptura do compromisso democrático julgado a partir do Protocolo de Ushuaia de forma unânime pelos Estados-membros, em 2017 (Costa, 2020). A suspensão da Venezuela anula de forma temporária o efeito dos direitos políticos do Mercosul, o que exclui o país da participação de novos mecanismos de cooperação regional no âmbito da mobilidade populacional. Nesse sentido, o projeto de criação de uma nova categoria de cidadania figurado no Estatuto da Cidadania do Mercosul ignora a Venezuela como participante do novo marco regulatório. Vale acrescentar que o documento publicado pelo Mercosul, em junho deste ano, a respeito do Estatuto da Cidadania não menciona a Venezuela ao longo do texto apresentado (Estatuto da Cidadania do Mercosul, 2025).

Outra dinâmica importante que perpassa a experiência dos países do Mercosul na elaboração de uma reação diplomática à migração venezuelana está no enfraquecimento do Mercosul como espaço de cooperação e integração regional nos últimos anos (Villamar, 2022). Pode-se dizer que esse enfraquecimento está relacionado com a descrença das lideranças políticas vigentes em relação aos instrumentos multilaterais de integração, motivando um distanciamento diplomático que é percebido no âmbito das migrações venezuelanas. Em relação à crise do multilateralismo, Villamar (2022) comenta que

[...] apesar da adesão retórica ao multilateralismo, no nível regional o fenômeno tem entrado em crise, especialmente desde 2016. Essa crise está vinculada a fatores como as contradições político-ideológicas internas ou as dificuldades para administrar as tensões regionais. Como resultado, na América Latina atual existe um forte questionamento dos regimes internacionais e uma profunda crise da institucionalidade e dos mecanismos de integração regional (Villamar, 2022, tradução nossa).⁴

⁴ No original: “[...] a pesar de la adhesión retórica al multilateralismo, a nivel regional el fenómeno ha entrado en crisis, especialmente desde 2016. Esta crisis está vinculada a factores como las contradicciones político-ideológicas internas o las dificultades para gestionar las tensiones regionales. Como resultado, en América Latina hoy existe un fuerte cuestionamiento de los regímenes internacionales y una profunda crisis de la institucionalidad y de los mecanismos de integración regional” (Villamar, 2022).

A dimensão político-ideológica dos novos líderes políticos nesse período como Mauricio Macri na Argentina, Michel Temer e Jair Bolsonaro no Brasil e Horacio Cartes no Paraguai influenciou não somente um distanciamento aos espaços tradicionais de integração mas também uma oposição direta ao governo de Nicolás Maduro na Venezuela, o que contribuiu para o enfraquecimento da integração no âmbito do Mercosul. Assim, as lideranças políticas vigentes adotaram uma postura confrontosa em suas relações diplomáticas com a Venezuela, país de origem dos fluxos migratórios (Bustinza, 2021; Niño, 2018).

Diplomacia migratória dos países do Mercosul

Em seu artigo sobre as diferentes respostas dos países latino-americanos às migrações venezuelanas, Acosta, Blouin e Freier (2019) elencam algumas categorias que remetem às diferentes abordagens tidas pelos Estados na recepção dos migrantes. As abordagens variam entre

(i) aqueles que decidiram usar sua própria regulamentação de forma extensiva para incluir os venezuelanos; (ii) aqueles que criaram uma regulamentação específica; (iii) aqueles que não adotaram medida alguma; (iv) aqueles que concederam o status de refugiado a partir da definição ampliada de Cartagena; (v) os que optaram por programas de regularização migratória (dirigidos especificamente a nacionais venezuelanos ou não) e (vi) aqueles que criminalizaram a população venezuelana mediante expulsões e detenções. (Acosta, Blouin & Freier, 2019, p. 6, tradução nossa)⁵

Dos quatro países-membros do Mercosul analisados na presente pesquisa Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, os três primeiros foram considerados na mesma categoria (i), enquanto o Paraguai figura na categoria (iii), relativa aos países que não criaram categorias migratórias especiais para venezuelanos. No caso de Brasil, Argentina e Uruguai, o destaque dos autores para a resposta dos países está na extensão, aos migrantes venezuelanos, dos chamados Acordos de Residência, instrumento próprio do Mercosul estabelecido em 2009 e que prevê a facilitação do processo de fixar residência em um país-membro, para nacionais dos outros países do Mercosul. Com a ratificação desses acordos, a residência em outro país-

⁵ No original: “(i) aquellos que han decidido usar su propia normativa de manera extensiva para incluir a los venezolanos; (ii) aquellos que han creado una normativa específica; (iii) aquellos que no han adoptado medida alguna; (iv) aquellos que han otorgado el estatus de refugiado a partir de la definición ampliada de Cartagena; (v) los que han optado por programas de regularización migratoria (dirigidos específicamente a nacionales venezolanos o no) y (vi) aquellos que han criminalizado a la población venezolana mediante expulsiones y detenciones” (Acosta, Blouin e Freier, 2019, p. 6).

membro é permitida mediante sua condição de nacionalidade e da apresentação dos documentos previstos (Decreto N° 6.975, 2009). O acordo prevê o estabelecimento de uma residência temporária de 2 anos, com a possibilidade de residência fixa após esse período (Decreto N° 6.975, 2009).

É importante frisar que a Venezuela não configura como participante dos Acordos de Residência firmados em 2009, em razão de sua suspensão como membro ativo do Mercosul com base no Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático em meados de 2017 (“Decisão sobre a suspensão”, 2017). Por esse motivo, a utilização dessa ferramenta própria da organização do Mercosul a respeito do tema migratório se dá a partir de uma escolha desses países pela ampliação do mecanismo descrito com o objetivo de incluir os migrantes venezuelanos nesse tipo de acordo.

Costa (2020) chama a atenção para o fato de que, embora os três países citados tenham adotado políticas de facilitação de residência para migrantes venezuelanos, há diferenças importantes na forma com que isso ocorreu. Enquanto Argentina e Uruguai aplicaram o mesmo Acordo de Residência do Mercosul para os cidadãos venezuelanos⁶, considerando estes como cidadãos do Mercosul, o Brasil adotou uma Portaria que considera um caso especial de Autorização de Residência para países fronteiriços que não fazem parte dos Acordos do Mercosul, considerando os cidadãos venezuelanos como externos ao bloco. Segundo a autora, a diferença na abordagem carrega importantes diferenças na segurança e nos benefícios estendidos aos venezuelanos, visto que

[...] de um lado, há um tratado internacional ratificado pelo Brasil e com status de lei, e de outro, há uma Portaria Interministerial, norma de menor hierarquia e sujeita a alterações ou revogações de maneira mais simplificada por parte do governo. Ademais, [...] há algumas previsões no Acordo de Residência [do Mercosul] que trazem benefícios a mais, não previstos na Portaria n.º 9/2018 (Costa, 2020, p. 87).

O tradição dos Acordos de Residência foi a principal contribuição efetiva da legislação migratória do Mercosul no âmbito das migrações venezuelanas, embora não tenha representado um alinhamento na resposta dos países do Mercosul. A ausência de alinhamento nas respostas dos países-membros é fruto da crise do multilateralismo tradicional latino-americano (Villamar, 2022) e se relaciona com o distanciamento diplomático motivado por razões político-ideológicas e personificado pelos líderes políticos vigentes.

⁶ No caso da Argentina, Costa (2020) afirma que um dos motivos para a rápida aplicação do Acordo de Residência se dá pela consolidação da Lei de Migrações do país, a primeira no âmbito do Mercosul que dispõe de uma legislação com a perspectiva de direitos humanos. A autorização de residência é, no caso argentino, uma política adotada ainda anteriormente aos Acordos do Mercosul em 2009.

De fato, tanto o distanciamento diplomático entre os países-membros do Mercosul quanto a influência das questões político-ideológicas na condução da diplomacia migratória desses países são elementos também observados nas suas participações em estruturas diplomáticas *ad hoc* como o Processo de Quito e o Grupo de Lima.

O Processo de Quito foi o principal mecanismo de coordenação regional no âmbito das migrações venezuelanas, dispondo de declarações não vinculantes e planos de ação específicos para a gestão migratória (Bustinza, 2021). Contando com a participação dos quatro países-membros do Mercosul, foi criada por iniciativa do presidente equatoriano Lenín Moreno e teve o apoio de organizações internacionais como a OIM e a ACNUR (Villamar, 2022). De forma distinta ao Grupo de Lima analisado posteriormente, o Processo de Quito consiste em um órgão técnico, preocupado principalmente com processos de cooperação como trocas de informação na fronteira, alinhamento de políticas migratórias e instituir formas de contribuição financeira (Villamar, 2022).

Uma questão que perpassa a atuação do Processo de Quito é a proximidade do relacionamento com organizações internacionais, que estiveram presentes nas mesas de negociação estabelecidas. O Plano de Ação decorrente do Processo de Quito evidencia essa relação próxima declarando a cooperação com organismos internacionais como a OIM e a OEA como um dos focos de atuação recomendados (Villamar, 2022). Essa característica é um ponto central na gestão das migrações venezuelanas, que ocorre a partir de intensa participação de organismos internacionais e instituições humanitárias nas diferentes etapas do processo migratório (Acosta, Blouin & Freier, 2019; Chaves, 2022).

O Grupo de Lima, instância multilateral *ad hoc* criada em 2017 com o intuito de abordar a questão venezuelana a partir de uma perspectiva regional, contou com a participação de grande parte dos países sul-americanos. Trata-se de um dos principais instrumentos regionais utilizados no contexto da crise venezuelana, e embora não tenha como preocupação central a questão das migrações venezuelanas, dispõe dentro de sua estrutura uma Área de Migração e Refúgio (Bustinza, 2021). É no âmbito do Grupo de Lima que resultou alguma das principais declarações regionais a respeito da situação política da Venezuela, tendo o viés político como a principal dimensão abordada pelo grupo (Villamar, 2022).

É possível que a participação no Grupo de Lima seja o principal resultado do processo de oposição política à Venezuela assumido pela maioria dos países do Mercosul em sua diplomacia migratória. A opção pela utilização de instrumentos regionais *ad hoc*, no lugar do

espaço comum do Mercosul (em que a Venezuela é um Estado Parte), possibilitou aos países como Brasil, Argentina e Paraguai um posicionamento de maior oposição ao governo de Nicolás Maduro como o observado na Declaração de Lima, principal documento apresentado pelo grupo. A Declaração de Lima, assinada pelos três países supracitados, inclui a consideração do regime de Maduro como ilegítimo e ditatorial, a aplicação de sanções diplomáticas e a chamada para ajuda humanitária no país (Bustanza, 2021; Acosta, Blouin & Freier, 2019).

Vale ressaltar a escolha, por parte do Uruguai, pela não assinatura da Declaração de Quito, em consonância com a postura diplomática do país, voltada aos direitos humanos e à conciliação (Costa, 2020). A não assinatura do Uruguai é explicada pela posição do Ministro das Relações Exteriores do Uruguai à época, Rodolfo Nin Novoa, afirmando que “[...] o governo uruguaio não tem ‘competência’ nem ‘autoridade’ para qualificar a um governo como legítimo ou ilegítimo” (“Nin Novoa: Uruguay no tiene ‘Autoridad’”, 2019). A partir dessa perspectiva, o Uruguai se diferencia dos demais países do Mercosul pela opção diplomática de não oposição política à Venezuela no âmbito do Grupo de Lima.

A opção diplomática de conciliação por parte do Uruguai não é uma novidade em respeito à Venezuela. Quando da convocação internacional do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que considera um ataque a um país membro do Tratado como um ataque a todos os países-membros, para julgar a possível aplicação de medidas contra a Venezuela no âmbito do tratado, o Uruguai apresentou uma oposição à aplicação do tratado, ressaltando a preferência pela utilização de meios diplomáticos no lugar de uma intervenção armada (Costa, 2020).

De maneira geral, as distintas formas de implementação de acordos de residência pelos países-membros do Mercosul e o posicionamento uruguaio em relação à crise venezuelana é um exemplo da independência dos países-membros na resposta diplomática à situação da Venezuela. (Costa, 2022). O resultado é o desalinhamento das práticas políticas entre os países do Mercosul, o que acarreta em diferenças na administração desses fluxos migratórios. Nessa perspectiva, a opção por espaços alternativos de integração regional no lugar do Mercosul não figura apenas como uma escolha isolada, mas reflete um afastamento proposital entre os países-membros que dificulta a cooperação regional e futuros acordos relativos à mobilidade populacional no Mercosul (Costa, 2022).

Uma questão relevante no domínio do presente trabalho está em como conjugar esses movimentos diversos de diplomacia migratória no panorama geral da mobilidade populacional venezuelana nos países-membros do Mercosul. Em relação a isso, o presente trabalho busca caminhos para o estudo dos efeitos da diplomacia migratória na realidade migratória encontrada nesses países.

Em um primeiro momento, pode-se dizer que as abordagens de diplomacia migratória adotadas pelos países do Mercosul não estabeleceram mudanças drásticas no panorama geral de recepção dos migrantes venezuelanos, a exceção dos movimentos concomitantes de fechamento das fronteiras no contexto da pandemia de Covid-19⁷ (Costa, 2022).

O que se observa, no entanto, é que os diferentes modelos de diplomacia migratória adotados pelos países avaliados acarretaram em diferentes tipos de regularização migratória, documentação e incentivos – ou desincentivos – para a mobilidade. A exemplo do caso brasileiro, em que houve uma resistência inicial à adoção de acordos de residência para migrantes venezuelanos, nota-se como resultado a multiplicação das solicitações de refúgio no cruzamento da fronteira norte brasileira (Costa, 2020). Em número, as solicitações de refúgio de venezuelanos em território brasileiro foi de 822, em 2015, para 3.375 em 2016, 17.865 em 2017 e chegando a 61.681 em 2018 (Refúgio em números, 2019). Apesar disso, o reconhecimento brasileiro da condição de refúgio para migrantes venezuelanos não acompanhou o alto número de solicitações, pelo menos até a instituição do reconhecimento *prima facie* – política de reconhecimento coletivo implantada pelo governo brasileiro – que tornou o Brasil o país latino-americano com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos (Martino & Moreira, 2020).

Em contraste com a situação de países que adotaram marcos regulatórios inseridos no contexto do Mercosul, como Argentina e Uruguai, nota-se uma distribuição distinta do tipo de regularização utilizada, com uma maior porcentagem de migrantes utilizando-se do Acordo de Residência Temporária (Costa, 2020). A autora também comenta que a inclusão desse acordo nos termos do Mercosul facilita o enquadramento do migrante para sua regularização, visto que não há necessidade de um vínculo de trabalho ou vistos humanitários, sendo a autorização de residência concedida apenas com base na nacionalidade (Costa, 2020). Assim, a utilização dos mecanismos do Mercosul garantiram caminhos diferentes para a regularização migratória na

⁷ No contexto pandêmico, apenas o Uruguai adotou uma postura de flexibilização do fechamento das fronteiras para priorizar o acolhimento de vulneráveis de acordo com normativas do Mercosul (Costa, 2022).

Argentina e no Uruguai, utilizando-se menos da categoria de refúgio em relação à experiência brasileira.

Ademais, Cardoso e Moreira (2022) chamam a atenção para o fato de que o Acordo de Residência do Mercosul tem como benefício a possibilidade de que a solicitação de residência seja feita antes ou depois do movimento migratório. Em países que estabeleceram essa categoria como Argentina e Uruguai, a possibilidade de regularização na chegada do migrante ao país potencializa o combate à imigração irregular. De forma contrária, o não estabelecimento do acordo do Mercosul no caso do Brasil pode significar um aumento da migração irregular e de problemas de documentação (Cardoso & Moreira, 2022).

Um ponto importante levantado por Martino e Moreira (2020) que se relaciona com as diferentes abordagens de regularização migratória adotadas pelos países do Mercosul se refere às modalidades migratórias de pendularidade e circulação migratória. Dada a natureza do instituto de refúgio que vincula o reconhecimento do status de refugiado ao território nacional, a abordagem de regularização migratória em função do refúgio pode acarretar em significativas mudanças no padrão migratório venezuelano, reconhecido historicamente pela circulação na fronteira norte (Martino & Moreira, 2020; Silva & Baeninger, 2021).

Considerações finais

O estudo da diplomacia migratória na América Latina como resposta aos fluxos migratórios venezuelanos configura um desafio complexo por suas particularidades, mas corresponde a uma parte dimensão da resposta regional às migrações venezuelanas. O entendimento da atuação diplomática dos países latino-americanos pode representar uma ferramenta para a compreensão mais aprofundada da situação dos migrantes venezuelanos nos demais países da região. No caso do Mercosul, o estudo da diplomacia migratória ainda é importante para a consideração dos rumos da integração regional na América Latina. De todo modo, a diplomacia migratória na América Latina configura uma área de pesquisa ainda incipiente e seu estudo pode identificar novas potencialidades para o protagonismo desses países na temática migratória.

No presente trabalho, buscou-se relacionar a área da diplomacia e da política externa com os estudos migratórios, importante dimensão dos estudos populacionais. O que se identificou é um desalinhamento da diplomacia migratória dos países do Mercosul e a apresentação de rumos distintos de atuação externa. Embora os diferentes rumos de diplomacia

migratória não tenham resultado em efeitos demográficos drásticos em questões como fechamento ou abertura de fronteiras, sustenta-se que esses diferentes rumos observados contribuem para o estabelecimento de diferentes modelos de regularização e documentação, o que modifica a forma como o migrante é introduzido no país que o recebe. Também, o diferente grau de oposição política demonstrado pelos países tem resultados específicos em relação a questões como a consideração do refúgio, aplicação de vistos humanitários e o tratamento dos migrantes no país de destino. A relevância de uma diplomacia migratória independente no caso dos países do Mercosul está, portanto, nas diferentes condições em que o migrante é introduzido e nos resultados sociais, econômicos, jurídicos e políticos que decorrem da integração do migrante no território de destino.

Referencias Bibliográficas

Acosta, D., Blouin, C. & Freier, L. F. (2019). La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas. Fundación Carolina, 3, 1-29.

Adamson, F. B. & Tsourapas, G. (2019). Migration Diplomacy in world politics. *International Studies Perspectives*, 20, 113-128. <https://academic.oup.com/isp/article/20/2/113/5253595>

Baeninger, R. (2018). Governança das migrações: migrações dirigidas de venezuelanos e venezuelanas no Brasil. In R. Baeninger, & J. C. Jarochinski Silva (Coords.), *Migrações Venezuelanas*. Unicamp.

Buonfino, A. (2004). Between Unity and Plurality: The Politicization and Securitization of the Discourse of Immigration in Europe. *New Political Science*, 26(1), 23-49.

Bustinza, I. J. (2021). Diplomacia Migratoria: la gestión de la inmigración venezolana y sus conexiones con la política exterior en Argentina durante el gobierno de Cambiemos. [Dissertação de Mestrado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales]. Repositorio Digital FLACSO Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/17417>

Cangiano, A. (2011). Demographic Objectives in Migration Policy-Making. The Migration Observatory at the University of Oxford. <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/primers/demographic-objectives-in-migration-policy-making/>

Cardoso, J. S. & Moreira, T. O. (2022). Los desafíos de la gobernanza migratoria en el MERCOSUR: las suspensiones de Venezuela y sus consecuencias en la política migratoria brasileña. *Revista de Estudios Transfronterizos*. 22(1), 34-58.

Chaves, J. F. C. (2022). Humanitarismo, migração e trabalho precarizado no Brasil: em busca de nexos possíveis [Apresentação de trabalho]. 46º Encontro Anual da Anpocs.

Costa, V. V. (2020). Direitos humanos dos imigrantes venezuelanos no Mercosul: A recepção adotada pelos Estados partes. Arraes Editores, 2020.

Costa, V. V. (2022). O Estatuto da Cidadania do Mercosul: Estado da Arte e Perspectivas na Agenda Migratória. *Caderno de Relações Internacionais*, 13(24), 30-59.

Dao, T. H., Docquier, F., Maurel, M. & Schaus, p. (2021). Global migration in the twentieth and twenty-first centuries: the unstoppable force of demography. *Review of World Economics*, 157, 417-449.

Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana da Venezuela do Mercosul em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul. (2017). https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-do-mercosul-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico

Declaração de Cartagena. (1984). Amplia o conceito de refugiado na América Latina. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf

Decreto N° 6.975. (2009). Promulga o Acordo sobre Residência para nacionais dos Estados Partes do Mercosul. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm

Estatuto da Cidadania do Mercosul. (2025). <https://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-da-cidadania-do-mercosul/>

Freier, L. F., Parent. N. (2019). The Regional Response to the Venezuelan Exodus. *Current History*, 56-61.

Gandini, L., Prieto, V. & Ascencio, F. L. (2019). El éxodo venezolano: migración en contextos de crisis y respuestas de los países latinoamericanos. In L. Gandini, F. L. Ascencio & V. Prieto (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana: entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Içduygu, A. & Aksel, D. B. (2014). Two-to-Tango in Migration Diplomacy: Negotiating Readmission Agreement between the EU and Turkey. *European Journal of Migration and Law*, 16, 337-363.

Laube, L. (2019). The relational dimension of externalizing border control: selective visa policies in migration and border diplomacy. *Comparative Migration Studies*, 7(29).

Lid'ák, J. & Štefančík, R. (2022). Migration Diplomacy as a Foreign Policy Instrument. *Politické Vedy*, 25(2), 130-150. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1049231>

Mármora, L. (2010). Modelos de Governabilidad Migratoria: la perspectiva política en América del Sur. *Rev. Inter. Mob. Hum.*, 35, 71-92.

Martino, A. & Moreira, J. B. (2020). A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). *Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, 28(60), 151-166.

Nin Novoa: Uruguay no tiene “autoridad” para tipificar al gobierno venezolano. (2019). Nodal. <https://www.nodal.am/2019/01/asuncion-de-maduro-canciller-uruguayo-afirma-que-el-grupo-de-lima-no-tiene-competencia-para-desconocer-presidentes/>

Niño, E. A. L. (2018). Questão de segurança ou de direitos humanos? A imigração venezuelana e as mudanças na Política Externa Brasileira. *Mural Internacional*, 9(1), 122-137.

Patarra, N. L. & Baeninger, R. (2006). Mobilidade espacial da população no Mercosul: metrópoles e fronteiras. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(60).

Queiroz, S. N. & Baeninger, R. (2021). Interiorização da Imigração Venezuelana no Nordeste. In R. Baeninger, C. V. Zuben, G. Accioly & D. F. Salvioni (Coords.), *Populações Vulneráveis*. Unicamp e Ministério Público do Trabalho.

Ramírez, J. (2020). De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: el giro en la política y diplomacia migratoria ecuatoriana. *Estudios Fronterizos*, 21.
<https://ref.uabc.mx/ojs/index.php/ref/article/view/864>

Refúgio em números (2019). Apresenta dados de refúgio oficiais do governo brasileiro.
https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-4e.pdf

Reslow, N. (2012). The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobility Partnerships. *European Journal of Migration and Law*, 14, 393-415.

Silva, J. C. J & Baeninger, R. (2021). O êxodo venezuelano como fenômeno da migração Sul-Sul. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 29(63), 123-139.
<https://www.scielo.br/j/remhu/a/5CJ6rWdFCgGWKzdYqLdQLhx/?format=pdf&lang=pt>

Tsourapas, G. (2017). Migration Diplomacy in the Global South: cooperation, coercion and issue linkage in Gaddafi's Libya. *Third World Quarterly*.

Villamar, M. C. V. (2022). Migración venezolana y diplomacia migratoria en América Latina: el Proceso de Quito [Apresentação de trabalho]. XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
<https://alacip.org/?todasponencias=migracion-venezolana-y-diplomacia-migratoria-en-america-latina-el-proceso-de-quito>

Wolff, S. (2014). The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey. *European Journal of Migration and Law*, 16, 69-95.