

COVID-19, migrações e MERCOSUL: um olhar regional¹

Mayra Coan Lago²

André Luiz Lanza³

Resumo: A pandemia de Covid-19 gerou distintos impactos e desdobramentos em diversas temáticas e âmbitos das relações internacionais que demandaram dos Estados e dos blocos regionais ações diante de seus efeitos sanitários, políticos, sociais e econômicos. Este artigo tem como objetivo mapear e analisar os princípios comuns sobre a temática migratória que foram propostas no Mercado Comum do Sul durante os dois anos iniciais da pandemia da Covid-19 (2020 e 2021). Para lográ-lo, realizamos uma pesquisa qualitativa e exploratória utilizando fontes bibliográficas e documentais oficiais promulgados pelo bloco e por seus países-membros. Observamos que embora o bloco tenha sido um espaço importante de discussão e proposição de medidas conjuntas acerca da temática e do combate ao vírus, em alguns momentos da pandemia de Covid-19 seus Estados-membros adotaram medidas domésticas que contrastaram com os arranjos acordados dentro do Mercosul mesmo em períodos anteriores à pandemia.

Palavras-chave: migrações internacionais, Covid-19, integração regional latino-americana, Mercosul.

Covid-19, migraciones y Mercosul: una mirada regional

Resumen: La pandemia de la Covid-19 generó diferentes impactos y desarrollos en diversas temáticas y áreas de las relaciones internacionales que demandaron acciones de los Estados y bloques regionales ante sus efectos sanitarios, políticos, sociales y económicos. Este artículo tiene como objetivo mapear y analizar los principios comunes en materia migratoria que han sido propuestas en el Mercado Común del Sur durante los dos años iniciales de la pandemia de la Covid-19 (2020 y 2021). Para lograrlo, hemos hecho una investigación cualitativa y exploratoria utilizando fuentes bibliográficas y documentales oficiales promulgadas por el bloque y sus países miembros. Observamos que si bien el bloque ha sido un importante espacio de discusión y propuesta de medidas conjuntas en el tema y en la lucha contra el virus, en algunos momentos de la pandemia del Covid-19 sus estados miembros adoptaron medidas internas que contrastaban con los arreglos pactados dentro del Mercosur incluso en periodos previos a la pandemia.

¹ Este artigo é fruto de reflexões e pesquisas anteriores e mais amplas sobre as políticas migratórias na América Latina e Caribe que foram desenvolvidas para o projeto “Solidariedade Além das Fronteiras” da Missão Paz de São Paulo, com o apoio da Fundação Rosa Luxemburgo, durante os anos de 2021 e 2022.

² Professora substituta do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Doutora em História Social e mestra em Ciências da Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo.

³ Doutor em História Econômica pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo e mestre em Ciências da Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo.

Keywords / Palabras clave: migraciones internacionales, Covid-19, integración regional latinoamericana, Mercosur.

Introdução

No dia 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto do novo coronavírus como uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o mais alto nível de alerta da Organização, a fim de aprimorar a coordenação, cooperação e solidariedade global para interromper a propagação do vírus (WHO, 2021). Apesar desta medida, o vírus se espalhou rapidamente por todas as regiões e países do mundo. Na América do Sul, o Brasil foi o primeiro país a registrar um caso de Covid-19 no dia 26 de fevereiro de 2020. Em março do mesmo ano, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru e Uruguai tiveram seus primeiros casos registrados seguidos por outros países da região. Neste contexto de propagação do vírus por várias partes do mundo, no dia 11 de março de 2020, a OMS caracterizou a Covid-19 como uma pandemia e conclamou a comunidade internacional a cooperar para o combate ao vírus (WHO, 2021).

A despeito dos distintos esforços internacionais e nacionais, o vírus se espalhou rapidamente pela América do Sul e evidenciou as assimetrias sociais, econômicas e sanitárias da região, como pudemos acompanhar ao longo dos meses subsequentes de 2020. Estas foram mencionadas no informe especial nº 1 da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), intitulado “*América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 - Efectos económicos y sociales*”, publicado em 3 de abril de 2020. Segundo o informe, a pandemia reduziu a atividade econômica dos principais parceiros comerciais da região, sobretudo pela queda dos preços dos produtos primários e deterioração das trocas econômicas, pela interrupção das cadeias globais de valor, pela menor demanda dos serviços de turismo e pela intensificação da aversão ao risco e deterioração das condições financeiras mundiais. Este complicado cenário aumentou a desigualdade social, a pobreza, a pobreza extrema, a fome e o desemprego, além de ter deteriorado as áreas da saúde e da educação (CEPAL, 2020; ISM & UNFPA, 2021).

A partir do segundo semestre de 2020, algumas das consequências destas desigualdades foram explicitadas, sendo que a América do Sul passou a ser o novo epicentro da doença, algo que se repetiu em meados de 2021 (OUR WORLD IN DATA, 2021).

Entre as populações mais atingidas pela pandemia e seus desdobramentos figuram os imigrantes e os refugiados⁴. Cabe lembrar que a pandemia de Covid-19 está inserida em um contexto de intenso fluxo migratório mundial que tem como particularidades elementos como a globalização do fenômeno, a politização do processo, a aceleração dos fluxos e a crescente feminização das migrações (CASTLES e MILLER, 2009). Segundo dados do *Portal de Datos Mundiales sobre la Migración*, em 2020 existiam cerca de 280,6 milhões de migrantes no mundo, dos quais 10,9 milhões se localizavam no continente sul-americano e 17,6 milhões provinham da região⁵. No mesmo ano, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), aproximadamente 80 milhões de pessoas no mundo estavam na condição de migrantes forçados, dos quais 26,3 milhões eram refugiados, e 4,2 milhões estavam em busca de asilo. Somente na América do Sul, em 2020, encontravam-se 13,4 milhões de pessoas em situação de migração forçada, das quais quase 377 mil eram refugiadas e 965 mil buscavam asilo⁶.

Ao longo dos dois anos iniciais da pandemia de Covid-19, os países apresentaram as mais diversas respostas para a situação migratória, desde a militarização conjunta de fronteiras – visando restringir a entrada de imigrantes e a disseminação do vírus – até normativas específicas, garantindo a regularização da situação daqueles estrangeiros em situação ilegal e, assim, permitir o acesso às medidas sanitárias e econômicas destinadas aos residentes (LAGO, 2021).

As medidas tomadas pelos Estados sul-americanos comprometeram, de maneiras diversas, a vida dos imigrantes e refugiados, mas também os deslocamentos humanos na região gerando consequências com proporções variadas. Segundo María del Carmen Villarreal Villamar e David Castells-Quintana (2020), a pandemia está afetando a saúde física e mental

⁴ Neste texto são adotadas as definições de *refugiados* e *migrantes* conforme apresentadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Segundo a Agência, *refugiado* é aquele que deixa seu país de origem “devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, opinião política, ou pertencimento a um determinado grupo social e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”. Os *migrantes* são aqueles que deixam seu país de forma voluntária, pelos mais diversos motivos, e que têm a opção de poder retornar à sua pátria. Já os *migrantes forçados* – termo este que, apesar de não ser um conceito legal ou ter uma definição universalmente aceita – são aquelas pessoas vítimas de deslocamentos ou movimentos involuntários, dentro ou fora de seus países, “em decorrência de desastres ambientais, conflitos, fome, ou projetos de desenvolvimento em larga escala.” Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>. Acesso em 28 maio. 2022.

⁵ Dados retirados do Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, Disponível em: https://migrationdataportal.org/es/data?i=stock_abs_&t=2020. Acesso em 26 maio. 2021.

⁶ Dados disponíveis em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>. Acesso em 26 maio. 2021.

dos imigrantes. Além disso, os imigrantes estão entre as categorias mais afetadas pela crise econômica, crescente pobreza e desemprego. Esse cenário pandêmico também favoreceu a implementação de medidas estatais que desrespeitam os direitos humanos e o crescimento das formas de discriminação, estigmatização e xenofobia nas sociedades.

As políticas migratórias sempre foram uma questão central para os países da região sul-americana embora tenham sido modificadas ao longo do tempo, considerando as distintas conjunturas históricas e as percepções dos governos e das sociedades civis acerca dos imigrantes, algo que trataremos com um pouco mais de atenção no primeiro tópico deste artigo. Com a conformação dos blocos regionais no período da redemocratização da região, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991, que visava o estabelecimento da livre circulação de pessoas, esperava-se que as diferenças entre as políticas migratórias nacionais fossem paulatinamente mitigadas pelos países. Embora seja possível notar este fenômeno em meados dos anos 2000, em um momento marcado pelos governos progressistas e uma maior “sintonia” do tipo de integração regional almejada, no Mercosul os membros discutem apenas os princípios comuns que podem inspirar suas políticas, mas estas continuam sendo exclusivamente nacionais.

Em momentos de crise, como a migração dos venezuelanos a partir de 2015 e a da pandemia de Covid-19, é possível observar o distanciamento entre os princípios comuns pensados ao longo dos trinta anos da conformação do bloco e as práticas de seus países membros. Ao longo dos dois anos iniciais da pandemia, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai adotaram medidas de combate ao vírus diversificadas, muitas vezes em tempos distintos, e normativas migratórias restritivas (WEILAND e LAGO, 2021).

A despeito das ações e das contradições mencionadas, o Mercosul tem sido utilizado como espaço de diálogo sobre ações conjuntas de combate à pandemia e de proposição de formas de lidar com os seus distintos desdobramentos. Ao longo da pandemia os países-membros se reuniram e promulgaram declarações conjuntas reconhecendo a pandemia do Covid-19 como um problema comum que tem desdobramentos compartilhados. Portanto, em diversos momentos, exaltou-se a promulgação de orientações e diretrizes a fim de realizarem uma coordenação regional (WEILAND e LAGO, 2021).

A nossa reflexão insere-se no que foi exposto e tem como objetivo mapear e analisar os princípios comuns sobre a temática migratória que foram propostas no Mercado Comum do Sul durante a pandemia de Covid-19 nos dois anos iniciais da pandemia (2020 e 2021). Para tal, faremos uma pesquisa qualitativa e exploratória adotando fontes bibliográficas e documentais

oficiais do bloco e de seus países membros sobre a temática. Esta reflexão terá duas partes principais, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira apresentaremos um breve panorama sobre as questões migratórias na América do Sul e como ela tem sido pensada de forma conjunta pelos países sul-americanos no Mercosul e na segunda identificaremos e analisaremos os princípios comuns sobre a temática propostos dentro do bloco no contexto pandêmico.

1 Das políticas migratórias nacionais dos países sul-americanos aos princípios comuns do Mercado Comum do Sul

Ao longo dos séculos XIX e XXI, a percepção sobre o imigrante pelos países sul-americanos bem como as suas políticas migratórias foram sendo modificadas, em alguns momentos tornando-se mais restritiva e em outros mais inclusiva. A despeito das particularidades entre os países da região, é possível identificar alguns movimentos mais amplos ao longo do tempo em que pudemos encontrar políticas mais restritivas ou inclusivas.

Entre o final do século XIX e início do XX, a grande maioria dos governos sul-americanos considerou que os imigrantes poderiam contribuir para o desenvolvimento econômico e/ou para o povoamento e crescimento de seus países. Assim, as políticas migratórias deveriam estimular a entrada e permanência daqueles que fossem considerados “qualificados” e “úteis” pelo Estado, de acordo com critérios econômicos, sociais e/ou raciais. Em momentos, intensidades e formas distintas, Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Peru, Colômbia e Equador adotaram políticas migratórias desta natureza, que estimularam a entrada e permanência de milhares de europeus (MOYA, 2018; LANZA, 2015; LAGO, 2021).

Os desdobramentos políticos, econômicos e sociais da Primeira Guerra Mundial e da crise de 1929 na América do Sul propiciaram a emergência de governos autoritários na região, especialmente a partir da década de 1930, como o do Uruguai, dirigido por Gabriel Terra (1933-1938) e o do Brasil, por Getúlio Vargas (1930-1945), que implementaram políticas migratórias com critérios e medidas de entrada e permanência mais restritivos, associados à segurança nacional. Outros países da região, que não eram geridos por regimes autoritários, como México e Chile, também implementaram medidas mais restritivas para lidar com a questão migratória. Com isso, os países que não estavam presididos por governos autoritários e/ou que não implementaram tais medidas, como a Bolívia, passaram a receber maiores fluxos migratórios (LAGO, 2021).

Na segunda metade do século XX, os diversos países da região passaram por longos períodos de ditaduras civis-militares. Neste momento, a questão migratória foi associada à segurança nacional. Na maioria das normativas promulgadas, o imigrante foi concebido como “estrangeiro” (alguém de fora) que deveria ser selecionado, segundo critérios estabelecidos, a fim de impedir a entrada e a permanência de “agitadores” e elementos subversivos no país. Em decorrência das diversas violações dos direitos humanos, esse momento também foi marcado pela emigração e pelos deslocamentos dos sul-americanos pelos países da região, além dos países da Europa e dos Estados Unidos. Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Peru e Equador são exemplos de países sul-americanos que adotaram políticas restritivas nesse período (LAGO, 2021).

Em alguns países da América do Sul, esta concepção e as medidas restritivas de entrada, permanência, saída e expulsão de imigrantes perduraram inclusive com a redemocratização a partir das décadas de 1980 e 1990, como é o caso do Brasil, Argentina, Paraguai e Chile. Durante os anos 1990, sob a égide do neoliberalismo na América do Sul, alguns países atualizaram ou modernizaram o sistema migratório, como Chile, Paraguai, Peru e Venezuela. Contudo, algumas destas novas normativas deram continuidade às concepções ou a medidas mais restritivas, como no caso da *Lei de Estrangeiro*, promulgada no Peru, em 1991/1992, e a *Lei geral de Migrações*, aprovada pelo Paraguai, em 1996 (LAGO, 2021).

No contexto da redemocratização foi criado o Mercosul, em 1991, mediante a assinatura do Tratado de Assunção pelos presidentes do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. O objetivo era alcançar a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre seus membros, através da eliminação de direitos alfandegários, restrições não tarifárias à circulação de mercado e de qualquer outra medida de efeito equivalente. Nos anos 2000, o Mercosul foi ampliado, incorporando a Venezuela⁷. Além dos membros permanentes, o bloco tem como membros associados Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Guiana e Suriname⁸.

De acordo com Villamar (2018), apesar do Mercosul ter nascido com objetivos econômicos, com o tempo ele foi ampliando o âmbito de suas ações sobretudo considerando as migrações intrarregionais. Para a autora, embora os deslocamentos intrarregionais sejam históricos, desde os anos 1990 é possível observar seu incremento, que foi intensificado nos anos 2000, especialmente após os atentados terroristas de 2001, nos Estados Unidos, e a crise

⁷ Em 2017 a Venezuela foi suspensa do MERCOSUL por “romper com a ordem democrática”

⁸ Para maiores informações, ver: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercossul/>. Acesso em 26 ago. 2022.

econômica internacional de 2008. Estes fenômenos estimularam medidas mais restritivas à imigração e o aumento do controle migratório, sobretudo nos Estados Unidos e na Europa (VILLAMAR, 2017).

Segundo Karina Lilia Pasquariello Mariano, Letícia Figueiredo Ferreira e Vitória Totti Salgado (2021), a criação e existência dos blocos regionais, como o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN), mitigaria as diferenças e a fragmentação da questão migratória entre os países dos blocos uma vez que estes promoveriam uma convergência entre seus membros para abordar a questão. Ainda de acordo com as autoras, embora ainda não tenha sido possível estabelecer um parâmetro comum para a região, a preocupação maior seria com a mobilidade dos trabalhadores.

Inicialmente o Mercosul considerou os migrantes como força de trabalho visando alcançar seus objetivos de liberalização econômica e comercial. O fenômeno migratório foi discutido em reuniões dos *Subgrupos de Trabalho sobre Trabalho e Previdência Social*, criados também em decorrência das demandas sindicais, políticas e sociais da sociedade civil para a formulação de respostas e políticas a favor dos trabalhadores intrarregionais. Ainda de acordo com a autora, desde 1996, os encontros do *Subgrupo de Trabalho Especializado Migratório*, realizados nas reuniões dos Ministros do Interior do bloco, incluíram visões sobre segurança e controle dos fluxos.

Em 1997, foi constituído o *Acordo Multilateral de Segurança Social*, que, entre outras disposições, estendeu os direitos dos nacionais dos Estados Partes aos trabalhadores imigrantes e seus familiares. No ano seguinte, foi assinada a *Declaração Sociolaboral do Mercosul*, revisada e modificada em 2015, que, entre outras disposições, procura facilitar a mobilidade intrarregional e estabelecer a igualdade de direitos e das condições de trabalho para os trabalhadores migrantes, assim como a criação de normas comuns e medidas em benefícios dos trabalhadores residentes nas áreas de fronteira⁹.

Em 2000, os países assinaram a *Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social*, em que foi manifestada a necessidade de aprofundar a dimensão social no processo de integração do Mercosul, inclusive aludindo ao tema migratório. Segundo Novick (2010), as alterações nos

⁹ De acordo com Villamar (2018), sobre o fenômeno migratório, outros resultados que podem ser destacados são: “canais privilegiados de ingresso nos aeroportos para os cidadãos do bloco (D. 46/00); controles fronteiriços unificados; exceção da tradução de documentos para trâmites administrativos (D. 44/00); documentos específicos para facilitar o trânsito fronteiriço (D. 19/99, D. 15/00); isenção de vistos entre os Estados Partes do Mercosul (D. 48/00) e concessão de um prazo de noventa dias para os turistas do bloco e Estados Associados (D. 10/06); a criação de mecanismos de assistência e cooperação em matéria de assistência e proteção consular dos cidadãos do bloco, Bolívia e Chile em terceiros Estados (D. 35/00)” (VILLAMAR, 2018, p.140-141).

governos nos países da América do Sul, especialmente entre 1998 e 2006, por meio de eleições que permitiram a chegada ao poder de líderes de esquerda ou centro-esquerda denunciando o fracasso do neoliberalismo na região e revalorizando a função do Estado, promoveram um cenário de florescimento de temas sociais.

Estes novos governos da chamada “Onda Rosa” contribuíram para a revisão das políticas migratórias de alguns da América do Sul, em geral, e dos Estados-membros do bloco, em particular¹⁰, e impulsionaram o relançamento do Mercosul oferecendo um novo olhar para o tema migratório. Este pode ser notado na constituição do *Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e associados* em 2002 e do *Fórum Especializado de Migração do Mercosul* criado em 2003.

O *Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e associados*¹¹, aprovado em 2002, concede o direito à residência e ao trabalho para os cidadãos sem outro requisito que não a nacionalidade. Para requerer a concessão de residência, os imigrantes precisam apresentar passaporte válido, certidão de nascimento e certidão negativa de antecedentes penais. Os beneficiários dos acordos sobre residência devem ter os mesmos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas que os nacionais do país de recepção. Deste modo, eles podem exercer qualquer atividade nas mesmas condições que os nacionais, têm direito à reunificação familiar e de transferir remessas. Os filhos que nascerem em território de um dos Estados signatários terão o direito ao registro de seu nascimento e a uma nacionalidade, conforme as respectivas legislações.

Para Mariano, Ferreira e Salgado (2021), apesar da iniciativa, a demora para a ratificação do acordo revela a dificuldade para construir consensos sobre a temática e a aprovação de medidas que pretendem harmonizar políticas entre os países do Mercosul, mas também um elemento estrutural do bloco. Segundo as autoras, no desenvolvimento do bloco, o objetivo de um mercado comum foi sendo reduzido para uma constituição de uma união aduaneira que focou mais na mobilidade comercial e financeira do que de pessoas. As características dos processos de integração regional são centrais para a definição da questão da imigração. Em um mercado comum pressupõe-se a livre circulação de pessoas entre os Estados-

¹⁰ Neste contexto as principais normativas referentes à questão migratória foram modificadas em meados do século XXI, em um contexto político marcado pela vitória de líderes de esquerda ou centro-esquerda na América do Sul, entre 1998 e 2008, como Hugo Chávez, na Venezuela (1998), Ricardo Lagos, no Chile (2000), Luiz Inácio Lula da Silva, no Brasil (2002), Néstor Kirchner, na Argentina (2003), Tabaré Vázquez, no Uruguai (2004), Evo Morales, na Bolívia (2005), Rafael Correa, no Equador (2007) e Fernando Lugo, no Paraguai (2008) (LAGO, 2021).

¹¹ Para maiores detalhes sobre as políticas migratórias do Mercosul, ver: Jacques Ramírez Gallegos (2016).

membros e a necessidade de harmonização das regras para migração no âmbito doméstico. Em uma união aduaneira e a área de livre comércio os países mantêm as lógicas nacionais no âmbito interno.

Adicionalmente, o mercado comum pressupõe o tratamento unificado para os imigrantes oriundos de países terceiros enquanto nos demais tipos de integração esse tratamento pode ser harmonizado ou não. Como o Mercosul encontra-se como uma união aduaneira imperfeita, a política migratória de seus Estados-membros é exclusivamente nacional, sendo que no bloco discutem-se princípios comuns que poderiam norteá-las.

De acordo com Mariano, Ferreira e Salgado (2021), o descompasso pode ser compreendido considerando a dificuldade em harmonizar as legislações nacionais, limitando a construção de um consenso regional, e as implicações institucionais da incorporação da temática já que o enfrentamento estimularia a constituição de instâncias regionais com maior autonomia. Portanto, fugiria da lógica estritamente intergovernamental do Mercosul (MARIANO, FERREIRA e SALGADO, 2021). Além disso, o bloco prevê a livre circulação de nacionais e residentes entre os Estados-membros. Deste modo, o incremento do fluxo migratório e de refugiados para os Estados-membros desse bloco pode provocar impactos no sistema de livre circulação de nacionais. A crise migratória da Venezuela, sobretudo a partir de 2015, por exemplo, momento em que ela ainda era um Estado-parte pleno do bloco, estimulou um crescimento significativo nos países-membros e gerou divergências de posicionamentos entre os países do bloco (MARIANO, FERREIRA e SALGADO, 2021; BRÍGIDO e UEBEL, 2020).

No caso específico do *Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e associados*, este levou sete anos para ser ratificado entrando em vigor somente em 2009. Também houve percepções distintas acerca da assinatura. Para o Brasil, o acordo foi compreendido como um estímulo para reduzir a burocracia exigida ao imigrante para a concessão de visto permanente, mas não como um instrumento facilitador porque a exigência de uma série de documentos comprobatórios e de outras condições de subsistência previamente estipuladas foram mantidas. Ante a dificuldade de comprovar as condições de subsistência já que boa parte dos imigrantes são trabalhadores informais, muitos precisam retomar o processo e solicitar a residência temporária para tentar conseguir ingressar no mercado de trabalho formal e comprovar sua condição de subsistência. Além disso, no Brasil, o imigrante não tem direitos políticos, algo que está garantido nas novas legislações migratórias de outros países do bloco,

como Argentina e Uruguai (MARIANO, FERREIRA e SALGADO, 2021; BRÍGIDO e UEBEL, 2020).

O acordo estabeleceu um princípio comum no Mercosul para o tratamento dos imigrantes oriundos do bloco para o recebimento de pedidos de obtenção do visto de residência. No entanto, a partir da obtenção, o processo segue as normas nacionais, incluindo o tipo de residência e os trâmites jurídico-burocráticos necessários para o cumprimento da legislação nacional. Ou seja, não há harmonização de todo o processo dentro do Mercosul apesar do acordo pressupor a elaboração de mecanismos comuns que permitam uma coordenação entre os membros.

Outra iniciativa importante do momento foi constituída em 2003 quando os subgrupos de trabalho foram substituídos pelo *Foro Especializado Migratório do Mercosul e Estados Associados* (FEM), a fim de analisar o impacto das migrações no bloco. Em 2004, foram elaborados os princípios migratórios, com base na proteção dos direitos humanos, e a regularização de todos os migrantes do bloco. Segundo Eveline Vieira Brígido e Roberto Rodolfo Georg Uebel (2020), neste momento, os países do bloco se comprometeram a cumprir as regulamentações internacionais e regionais específicas para refugiados, bem como para prevenir o tráfico de pessoas.

Além do acordo sobre residência, foram assinados outros, como o *Acordo sobre procedimento para a verificação da documentação de egresso e ingresso de menores entre os Estados Partes do Mercosul e associados* em 2006; *Acordo sobre a gratuidade dos vistos para estudantes e docentes dos Estados Partes do Mercosul*, em 2006; *Acordo entre os Estados Partes do Mercosul e Estados associados sobre cooperação regional para proteção dos direitos das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade*; *Acordo para a implementação de bases de dados compartilhadas de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade do Mercosul e Estados associados* em 2008, entre outros.

Outras iniciativas importantes dentro do Mercosul devem ser mencionadas, como: *Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça*, criado em 2002; a criação do visto Mercosul, em 2003; a aprovação de um *Programa de Mobilidade Humana em temas de Educação Superior*, em 2008; e a aprovação do *Plano Regional de Mobilidade Laboral*, em 2013. Em 2010, foi aprovado o *Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania Mercosul*, que, a partir de trâmites mais simples, permitiu a residência em algum país-membro e uma aproximação maior com o conceito de cidadania sul-americana. Apesar da iniciativa, os países do bloco ratificaram o acordo em tempos distintos.

O crescimento econômico, o aumento da oferta de emprego e a melhora das condições sociais e políticas de alguns países da América do Sul durante a primeira década dos anos 2000 contribuíram para que os imigrantes regionais e extrarregionais escolhessem nações da região como destino. O cenário dos governos progressistas em alguns países da região também possibilitou que houvesse uma pressão doméstica para a reforma de seus marcos normativos e institucionais migratórios tornando-os mais permissivos em alguns países da América do Sul. Estes somados aos acordos multilaterais de integração regional colaboraram para o aumento da migração intrarregional no continente nos anos 2010¹². Além dos fluxos intrarregionais, os países têm recebido migrantes extrarregionais, provenientes de destinos não tradicionais, como Caribe, África e Ásia. Assim, nota-se um incremento, na região, de dominicanos, haitianos, senegaleses, chineses, coreanos, sírios, indianos e paquistaneses, por motivações diversificadas (OIM, 2021).

A América do Sul também foi e ainda é uma das principais regiões a receber refugiados no mundo. Um primeiro momento dessa recepção ocorreu no pós-Segunda Guerra Mundial, quando cerca de 96.000 pessoas buscaram refúgio na região. Ao longo dos anos 1990, diversos decretos, convenções e tratados foram sendo promulgados e firmados pelos países do continente para o combate ao tráfico de pessoas e visando a regularização da situação jurídica de refugiados, sempre baseados nas normativas e acordos internacionais. Mais recentemente, a crise dos refugiados na Europa nos anos 2010, quando milhões de migrantes, oriundos majoritariamente da África e Oriente Médio, buscaram abrigo em solo europeu, e a crise migratória da Venezuela, reforçaram o deslocamento de refugiados na região.

Neste contexto, em 2012, elaborou-se um documento específico dos refugiados, intitulado *Declaração de Princípios do Mercosul sobre a Proteção Internacional dos Refugiados* (2012). Essa Declaração considera o princípio básico da “não devolução”, do direito internacional dos refugiados e a concessão dos mesmos direitos dos nacionais aos imigrantes residentes nos países do Mercosul. De acordo com Brígido e Uebel (2020), que realizaram um levantamento sobre a temática, todos os documentos que abordam a questão dos refugiados no bloco são orientações que enfatizam a importância dos tratados e dos demais documentos internacionais e regionais assinados pelos países-membros, como a *Convenção sobre*

¹² OIM. Cuadernos Migratorios N°9 Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/estudio_sobre_la_evaluacion_y_el_impacto_del_acuerdo_de_residencia_del_mercosur.pdf . Acesso em 31 ago. 2022.

Refugiados, de 1951, e seu *Protocolo*, de 1967, bem como as demais regulamentações referentes aos direitos humanos em âmbito internacional.

Segundo Anitza Freitez e Genny Zúñiga (2020), de modo geral, o Mercosul tem trabalhado com uma agenda de acordos em matéria migratória que inclui a atenção aos problemas relacionados com o tráfico ilícito de imigrantes, o tráfico de pessoas, o tráfico de menores, as normas de acesso e permanência aos países, os imigrantes em situação irregular, a proteção dos refugiados, a livre circulação de mão de obra e a promoção de direitos dos trabalhadores, entre outros. Neste sentido, foram aprovadas: *Declaração de Assunção sobre Tráfico de Pessoas e Tráfico Ilícito de Migrantes* (2001); *Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios do Mercosul* (2004); *Direito ao Asilo Político* (2013), considerando especialmente a situação de crianças e adolescentes migrantes não acompanhados, na fronteira sul dos Estados Unidos (2014), e declarações sobre a crise humanitária e gestão dos fluxos internacionais (2015).

Todo o cenário descrito revela que a construção e harmonização de princípios comuns é um dos grandes desafios acerca da questão migratória para o bloco. Mesmo em momentos de maior sintonia de integração regional, que possibilitaria alguns avanços, algumas das iniciativas enfrentaram dificuldades em sua implementação. O contexto que antecedeu a pandemia de Covid-19 foi marcado pela intensificação das migrações e da ascensão da chamada “Nova Direita” em diversas partes do mundo. Na América do Sul e, mais especificamente, no Mercosul, estes foram representados pelos governos de Maurício Macri na Argentina (2015-2019), Jair Bolsonaro no Brasil (2019-2022) e Mario Abdo Benítez (2018-2023).

A despeito das particularidades, os governos que são assim identificados promovem uma narrativa comum sobre a crise socioeconômica, política e de ordem pública e responsabilizam determinados sujeitos da sociedade pelo momento vivenciado, como os imigrantes e os refugiados, promovendo ou motivando discursos de ódio e xenofóbicos contra eles. Para alguns autores, esta tendência política revela uma mudança na ordem internacional, que parece passar da globalização e da governança global para o nacionalismo e a reação crescente contra as organizações internacionais e regionais (COPELOVICH; PEVEHOUSE, 2019).

No caso específico do Mercosul, no começo de 2020, a situação política vivenciada pelos países do bloco indicava um processo de transformações composto por um novo governo de centro-esquerda na Argentina, um de centro direita no Uruguai, uma ameaça de impeachment no Paraguai e as turbulências políticas no Brasil. A situação revelou interesses e

posicionamentos diferentes na região, em geral, e no bloco, em particular. O Brasil buscava uma maior aproximação com os Estados Unidos, a Argentina procurava ocupar o protagonismo da região deixado pelo Brasil, o Paraguai isolado devido às crises internas e o Uruguai buscava a autonomia do bloco. A dessintonia entre os países ficou ainda mais evidenciada durante a pandemia de Covid-19, como veremos no próximo tópico.

2 Os princípios comuns das migrações internacionais no Mercosul durante a Covid-19

O Brasil foi o primeiro país a registrar um caso de Covid-19 na América do Sul no dia 26 de fevereiro de 2020. Em março do mesmo ano, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru e Uruguai tiveram seus primeiros casos registrados seguidos por outros países da região. Por conta do registro da ocorrência em diversas partes do mundo, a OMS declarou a pandemia do novo coronavírus no mesmo mês.

Desde a declaração da pandemia, os presidentes dos quatro países membros do Mercosul manifestaram preocupação com a Covid-19. De modo geral, no primeiro semestre de 2020, as primeiras declarações de Jair Bolsonaro, Alberto Fernández, Mario Abdo Benítez e Luis Lacalle Pou, presidentes do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, respectivamente, convergiram por considerarem uma emergência e anunciarem as medidas que seriam adotadas domesticamente para o combate à pandemia. Entre as medidas comuns adotadas inicialmente figuram: fechamento e controle das fronteiras, quarentenas e medidas de isolamento social e auxílios econômicos. Além destas, também houve a suspensão de eventos públicos e o uso obrigatório de máscaras em espaços públicos¹³ (WEILAND e LAGO, 2021).

¹³ Apesar destas medidas comuns, que inclusive coincidem com o que estava sendo ou seria recomendado pela OMS, quando comparamos os países, notamos que há diferenças de percepções e de medidas que foram tomadas distintamente tanto na forma quanto no tempo. Quando observamos as declarações e as ações dos presidentes, desde março de 2020 até junho de 2021, percebemos um contraste entre o Brasil e os demais países-membros do bloco. No Brasil, paulatinamente, Jair Bolsonaro foi adotando um discurso de crítica à ciência e elogio à “ciência alternativa”. Esta possibilitou estímulos à adoção de soluções simples para o combate ao Covid-19, como a promoção do tratamento precoce e do uso de alguns medicamentos com eficácia não comprovada cientificamente para o combate ao Covid-19, como a hidroxicloroquina (CASARÕES e MAGALHÃES, 2020). A insistência no tratamento precoce e no uso destes medicamentos contraria as recomendações e os estudos produzidos pela OMS acerca dos medicamentos que não demonstraram eficácia no combate ao Covid-19 (WHO, 2021). Já os presidentes argentino Fernández, paraguaio Benítez e uruguaio Lacalle Pou adotaram discursos mais próximos à ciência, valorizando a importância do conhecimento científico e da colaboração dos cientistas para o combate à pandemia. Além disso, enquanto os presidentes da Argentina, Paraguai e Uruguai reconheciam o trabalho da OMS e seguiam as recomendações de seus Ministros da Saúde e assessores médicos e sanitários, o Brasil teve uma postura mais crítica à Organização e a algumas das suas recomendações, especialmente as que trataram da hidroxicloroquina. As distintas percepções contribuíram para o aumento dos desafios da colaboração conjunta dos países-membros do Mercosul no combate à pandemia, pela percepção e combate à pandemia, mas também na forma de lidar com seus desdobramentos (WEILAND e LAGO, 2021).

No contexto da emergência do vírus e na identificação de uma questão comum, os presidentes dos países-membros do Mercosul se reuniram virtualmente em março de 2020 e emitiram uma *Declaração dos Presidentes do Mercosul sobre coordenação regional para a contenção e mitigação do coronavírus e seu impacto*¹⁴. Na Declaração, eles reconheceram que a pandemia ultrapassa fronteiras e exige a coordenação regional, considerando as evidências científicas e as diretrizes e orientações emitidas pelos órgãos competentes. Além disso, ponderaram que os Estados tomaram medidas de prevenção e contenção que buscam minimizar a propagação da doença e adotar planos estratégicos capazes de responder às situações causadas pelo movimento de pessoas e de bens. A partir do que foi mencionado, declararam que desejam:

1. Facilitar o retorno de cidadãos e residentes dos Estados Partes no MERCOSUL para seus locais de origem ou residência, para o que realizarão um intercâmbio periódico de listas de pessoas que manifestaram vontade de retornar. Os Ministérios das Relações Exteriores e os responsáveis por imigração e transporte realizarão tarefas de coordenação para tornar efetiva essa medida. No caso de Estados que possuem companhias aéreas nacionais em atividade, os respectivos governos administrarão as operações de retorno, de acordo com suas possibilidades.
2. Levar em consideração as especificidades próprias das comunidades residentes nas áreas de fronteira no processo de planejamento e execução de medidas aplicáveis à circulação de bens, serviços e pessoas, a fim de reduzir seu impacto nas referidas comunidades.
3. Notificar os demais Estados Partes das medidas que foram adotadas ou serão adotadas para as fronteiras. Os Ministérios das Relações Exteriores podem estabelecer um sistema de compilação, organização e difusão.
4. Identificar e promover a remoção de obstáculos que dificultem ou impeçam a circulação de bens e serviços e estudar medidas cuja adoção leve à agilização do trânsito e transporte de insumos e produtos de primeira necessidade, incluindo os necessários para alimentação, higiene e cuidados com a saúde.
5. Avaliar a conveniência, oportunidade e possibilidade de redução das tarifas aplicadas aos produtos e insumos destinados à prevenção de doenças e assistência à saúde, no contexto da emergência sanitária causada pela COVID-19.
6. Providenciar para que os Ministros das Relações Exteriores, Saúde, Interior/Segurança organizem reuniões virtuais periódicas por setor, nas quais compartilharão informações, boas práticas e coordenarão ações em áreas de interesse comum.
7. Convocar organizações multilaterais de crédito, em particular o BID, CAF e FONPLATA, para avaliar conjuntamente linhas de ação que contribuam para enfrentar efetivamente os desafios decorrentes do combate à disseminação do coronavírus e suas consequências nos Estados Partes do MERCOSUL¹⁵.

Das sete disposições, três referem-se diretamente à mobilidade de pessoas revelando a preocupação do bloco com a questão. A partir destas disposições é possível observar que foi atribuída uma atenção maior à mobilidade humana do que ao cuidado que os imigrantes e refugiados que permaneceriam nos países-membros do Mercosul precisariam. Da mesma

¹⁴ Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/declaracao-dos-presidentes-do-mercosul-sobre-coordenacao-regional-para-a-contencao-e-mitigacao-do-coronavirus-e-seu-impacto-espanhol-2. Acesso em 26 ago. 2022.

¹⁵ Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/declaracao-dos-presidentes-do-mercosul-sobre-coordenacao-regional-para-a-contencao-e-mitigacao-do-coronavirus-e-seu-impacto-espanhol-2. Acesso em 18 maio.2021.

maneira, a responsabilidade pela locomoção é atribuída ao país de origem indicando ou reforçando a lógica nacional de cada um dos países-membros mencionada. Contudo, houve momentos de colaboração, como entre o Brasil e o Paraguai quando estabeleceram a criação de um Comitê Binacional de Saúde em regiões de fronteira em novembro de 2021. No ano seguinte, foi implementada uma força tarefa unindo as autoridades políticas e profissionais da saúde para combater o vírus nas cidades em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, que compartilham uma fronteira seca.

A despeito das disposições conjuntas houve dificuldade de implementar ações acerca da questão migratória, especialmente porque, em muitos momentos, as lógicas domésticas de segurança nacional prevaleceram revelando uma dissintonia do combate conjunto ao vírus. Isto pode ser notado em algumas iniciativas domésticas tomadas unilateralmente pelos países-membros, como o fechamento de fronteiras em momentos distintos. O Paraguai fechou as fronteiras antes mesmo do vírus chegar, o que permitiu que a pandemia fosse mais controlada em um primeiro momento. Brasil, Argentina e Uruguai também fecharam suas fronteiras aéreas e terrestres, mas após a chegada do vírus. A despeito do fechamento inicial, os países abriram e voltaram a fechar em tempos distintos (WEILAND e LAGO, 2021).

O Brasil, em meados de 2020, fechou fronteiras aéreas e terrestres. Posteriormente, em meados de 2021, o país manteve apenas fronteiras terrestres fechadas e reabriu as aéreas, denotando uma seletividade da circulação de pessoas dentro do país, o que gerou uma série de protestos da sociedade civil (VEDOVATO e ASSANO, 2021). A Argentina também fechou no início de 2020, reabriu em outubro de 2020 e restringiu a entrada de pessoas no final daquele ano. O Uruguai havia fechado no início da pandemia, abriu e voltou a fechar no final de 2020 devido ao crescimento exponencial da doença. Neste contexto de fechamento das fronteiras, o país chegou a restringir a entrada ou o retorno dos seus cidadãos ao país no final de 2020 (COLOMBO, 2021), algo que também observamos na Argentina. No início de 2021, devido às novas variantes e ao crescimento dos casos no Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai decidiram restringir a circulação ou fechar as fronteiras com o país (CARMO, 2021).

O descompasso destas medidas e de outras mais específicas sobre o combate, como o tipo de tratamento que deveria ser adotado, contribuíram para aprofundar o desafio de promover e harmonizar os princípios comuns da questão migratória. A despeito do que foi comentado, os países-membros do Mercosul continuaram se reunindo para tratar da pandemia e de seus desdobramentos.

Em dezembro de 2020, os presidentes dos Estados-membros e associados no Mercosul reuniram-se em videoconferência por ocasião da *LVII Cúpula dos Presidentes do Mercosul*. Após a reunião, um comunicado conjunto dos presidentes dos Estados Partes e Estados associados do Mercosul foi emitido. No comunicado, entre as quarenta disposições, quatro foram especificamente sobre a mobilidade humana:

(...) REAFIRMARAM seu compromisso com uma coordenação eficiente e permanente para conter o avanço do coronavírus, principalmente em zonas de fronteira, a fim de mitigar suas consequências sanitárias, econômicas e sociais e fortalecer a integração regional, em linha com o acordado na “Declaração de Presidentes do MERCOSUL sobre coordenação regional para a contenção e a mitigação do coronavírus e seu impacto”, adotada em 18 de março de 2020. REAFIRMARAM seu compromisso com os direitos humanos de todas as pessoas em sua resposta à pandemia de COVID-19, sem nenhum tipo de discriminação, salvaguardando sua dignidade e prestando especial atenção às pessoas e/ou populações em situação de vulnerabilidade (...) MANIFESTARAM a importância da cooperação regional no combate à COVID-19, inclusive para assegurar o acesso universal, equitativo e oportuno a medicamentos, vacinas, equipamentos médicos e tecnologias para enfrentar a pandemia, e tomaram nota dos esforços de coordenação em estabelecer medidas para fortalecer a cooperação, por meio de iniciativas em nível técnico, de autoridades de saúde e coordenações nacionais, para intercambiar experiências e boas práticas que contribuam para mitigar o impacto da pandemia na região (...) TOMARAM NOTA com interesse da apresentação que a Colômbia fez no âmbito do Foro Especializado Migratório, em seu caráter de Coordenador do Grupo de Movimento de Pessoas e Facilitação do Trânsito Migratório da Aliança do Pacífico, sobre a Plataforma de Consulta Imediata de Informação com Fins Migratórios para Facilitar o Trânsito de Pessoas, que permitiu conhecer essa experiência modelo na região para o manejo de fluxos migratórios de forma segura, ordenada e regular (...) ¹⁶.

Estas disposições revelam um esforço maior dos países-membros em lidar com os desdobramentos da Covid-19 para a questão migratória de forma coletiva e colaborativa. Do mesmo modo, há uma preocupação mais ampla com os direitos dos imigrantes e os refugiados, sobretudo os que permaneceram nos países de trânsito ou de destino. Durante os meses iniciais da pandemia de Covid-19, o Brasil, Argentina e o Paraguai prorrogaram os prazos de vencimento de permissões (de residência, vistos de trabalho, entregas de documentos, entre outros) e reprogramaram as entrevistas nos órgãos responsáveis. Também instituíram plataformas on-line para agilizar os trâmites migratórios e evitar contatos. Os países sul-americanos poderiam prosseguir com a prorrogação automática de visto ou suspensão de multas e taxas para os que estiverem em situação irregular, enquanto durar a pandemia, como uma forma de auxílio aos imigrantes em seus países (LAGO, 2021).

As ações de alguns países do bloco durante a pandemia indicam um esforço em aplicar parte das disposições, como é o caso do Brasil que concedeu o auxílio emergencial para os

¹⁶ Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/. Acesso em 1 de setembro de 2022.

imigrantes que tivessem CPF e que correspondessem aos requisitos prévios (como ser maior de idade, não ter emprego formal, não ser beneficiário, ter renda mensal per capita de até meio salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários-mínimos e entre outros). Apesar do esforço, especialistas e ativistas ponderaram sobre os indivíduos que ficariam à margem devido à uma situação irregular.

Outros países, como a Argentina, restringiram a concessão do auxílio emergencial para nacionais ou naturalizados. No entanto, após intensa pressão da sociedade civil houve uma ampliação do auxílio para migrantes e refugiados desde que vivessem no país, tivessem uma residência legal e correspondessem aos critérios estabelecidos para o recebimento do benefício. Assim como no Brasil, esta abordagem também gerou críticas da sociedade civil pelo público que abarcaria. A questão da diferenciação de tratamento dirigida aos imigrantes e refugiados ou mesmo a sua exclusão do acesso à saúde e aos demais serviços sociais foi uma tônica nos países, em geral, e nos que pertencem ao Mercosul, em particular.

Sobre a questão dos direitos, de acordo com Brígido e Uebel (2020), que analisaram a questão migratória no Mercosul, os documentos existentes no bloco explicitam que os migrantes têm direito à saúde. Além disso, ponderaram que os direitos sociais também deveriam ser estendidos aos imigrantes. Deste modo, consideram que os benefícios sociais concedidos pelos governos também deveriam ser fornecidos para os imigrantes independente da sua condição no país (regular ou irregular). Adicionalmente, ressaltam que todos os países-membros do Mercosul fazem parte do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. Neste há a regulamentação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos que prevê que todos os imigrantes têm direito à saúde pública e que não deve haver qualquer medida que desencoraje o acesso do imigrante ao sistema de saúde. Portanto, em tese, todos os imigrantes teriam direito à proteção durante a pandemia.

Em julho de 2021, os países-membros se reuniram por videoconferência para a *LVIII Cúpula dos Presidentes do Mercosul*. Depois da reunião, um comunicado conjunto dos presidentes dos Estados Partes e Estados associados do Mercosul foi emitido. No comunicado, dentre as cinquenta e sete disposições, sete eram especificamente sobre a mobilidade humana:

(...) REAFIRMARON que la integración debe contribuir al desarrollo económico, social y medioambiental, la erradicación del hambre y de la pobreza en nuestras sociedades y la mejora de la calidad de vida, generando dinámicas de movilidad social ascendente basadas en la educación, el trabajo y la justicia social. CELEBRARON la presentación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, instrumento que compila derechos y beneficios en favor de los ciudadanos, como un hito fundamental en la construcción de la ciudadanía regional, colocándola en el centro de los esfuerzos colectivos con el objeto de producir resultados cada vez más tangibles (...)

TOMARON NOTA de la realización de la XXIX Reunión del Grupo de Trabajo de Asuntos Consulares y Jurídicos del MERCOSUR (GTACJ), en la que se dio continuidad al análisis de las buenas prácticas para la cooperación a nivel regional en relación con el trabajo consular en el contexto sanitario actual para atender los desafíos de la movilidad de personas y se compartieron medidas implementadas por los países durante la pandemia en relación con la facilitación y realización de trámites consulares de manera remota y la digitalización documental (...) SALUDARON la iniciativa de la Presidencia Pro Témporte de Argentina, en ejercicio simultáneo de la Presidencia Pro Témporte de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), junto al apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y el trabajo conjunto de los países de la región para poner en funcionamiento el Portal "Suramérica Abierta", que constituye una herramienta para la coordinación e información sobre la movilidad humana durante la pandemia, a fin de conocer en tiempo real las novedades en materia de requisitos de ingreso de los países. SE CONGRATULARON, en materia de lucha contra el delito transnacional, por la firma de la "Declaración de los Ministros del Interior y Seguridad para la Lucha contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes en Frontera en Contexto de Pandemia por COVID-19" y por la adopción de la "Recomendación del Consejo del Mercado Común sobre Lucha contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes en Fronteras en Contexto de Pandemia por COVID-19". RESALTARON que los Comités Nacionales para Refugiados (CONAREs) han compartido estrategias, experiencias y buenas prácticas para hacer frente a los desafíos generados por los flujos migratorios masivos y por la emergencia sanitaria provocada por COVID-19 en los sistemas de asilo y su funcionamiento, lo que continuará contribuyendo a mejorar y fortalecer las capacidades de los sistemas de protección internacional de cada uno de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR (...) REITERARON su compromiso y cooperación regional en la lucha contra el crimen organizado transnacional, y especialmente en lo que refiere a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en fronteras en el contexto de la pandemia; su apoyo a la efectiva implementación del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR (SISME) y la armonización de indicadores estadísticos de delitos; la importancia del fortalecimiento de la seguridad ciudadana; y la necesidad de profundizar la cooperación y coordinación recíproca en la búsqueda de personas desaparecidas (...)¹⁷.

A partir das disposições é possível notar certa continuidade na percepção e perspectiva da Cúpula anterior. No entanto, há um alargamento das temáticas que envolvem a questão migratória e que devem ser acompanhadas pelos Estados, como o crime organizado transnacional e o tráfico de pessoas. Além disso, o bloco avança ao instituir, em colaboração com a OIM, a "Plataforma América do Sul Aberta" que visa fornecer a migrantes e atores-chave na região acesso a informações atualizadas e confiáveis sobre restrições de mobilidade humana e medidas de saúde e segurança adotadas pelos governos durante a pandemia da COVID-19 disponíveis em português, espanhol e inglês¹⁸.

Em dezembro de 2021, os presidentes dos países-membros e dos membros associados se reuniram por videoconferência pela ocasião da *LIX Cúpula de Presidentes do MERCOSUL*.

¹⁷ Disponível em:

https://documentos.mercosur.int/simfiles/comunicados/87447_COMUNICADO%20EPPP%20y%20ASOCIADOS%20MERCOSUR_ES.pdf. Acesso em 1 de setembro de 2022.

¹⁸ Disponível em: <https://suramericaabierta.info/pt-br>. Acesso em 1 de setembro de 2022.

Após a reunião, eles publicaram uma declaração com cinquenta e cinco disposições. Destas, três trataram diretamente das questões migratórias:

(...) Destacaram a relevância da reativação da Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM) como espaço de diálogo sobre a temática migratória que inclui todos os países da América do Sul, assim como também ressaltaram os importantes resultados alcançados da Presidência *pro tempore* argentina e congratularam a República do Chile por assumir a condução do foro, com um enfoque de cooperação e coordenação (...) Notaram a continuidade de desafios acarretados pela crise humanitária venezuelana e a importância do Processo de Quito como modelo de boas práticas internacionais para a governança da mobilidade humana. Expressaram a permanente preocupação com a mudança climática, ressaltaram os esforços realizados e o chamado a uma ação climática que considere circunstâncias, capacidades e realidades nacionais, e considerando o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas e suas respectivas capacidades (...)¹⁹.

Estas disposições agregam à questão migratória a importância dos demais países da região e de outros espaços para a discussão da temática e ações colaborativas. Do mesmo modo, a questão climática também figura como uma preocupação compartilhada, especialmente em um contexto em que a região será uma das mais impactadas pelos refugiados climáticos²⁰.

Considerações

A pandemia da COVID-19 complexificou a situação regional e impactou de maneira distinta os países, os fluxos migratórios e as populações migrantes. No tocante à questão migratória, os líderes do MERCOSUL expressaram suas preocupações e inquietações com os efeitos da COVID na mobilidade na região. Essas preocupações tem sido externadas em reuniões e declarações conjuntas, nas quais a pandemia foi reconhecida como uma questão supranacional que exige medidas a nível regional para sua mitigação. Ainda assim, com as crises política, econômica e social, os governos acabaram adotaram respostas individuais que variaram entre a restrição e o acolhimento dos migrantes, especialmente dos que estão em situação mais vulnerável. Estas respostas também foram influenciadas pelas eleições de 2021 em alguns países da região – como Bolívia, Peru e Equador – e pela série de protestos contra

¹⁹ Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/comunicado-conjunto-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados-2/>. Acesso em 1 set. 2022.

²⁰ Em 2021 o Banco Mundial publicou o relatório "Groundswell parte 2", um alerta preocupante sobre os efeitos das mudanças climáticas na vida dos seres humanos para os próximos anos. De acordo com ele, 216 milhões de pessoas em seis regiões do mundo serão forçadas a se mudarem de seus países até 2050 para fugirem de eventos climáticos adversos, como escassez de água, diminuição da produtividade no campo, temperaturas muito elevadas, aumento no nível do mar e eventos climáticos extremos. Nas próximas três décadas, a região mais afetada deverá ser a África Subsaariana, concentrando quase 40% dos migrantes climáticos (86 milhões), seguida pelo Leste Asiático e Pacífico, com 22,6% (49 milhões). A América Latina também é classificada como área de alerta, de onde deverão sair 17 milhões de migrantes climáticos até 2050, mais de 7% do total para o período. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36248>. Acesso em 2 set. 2022.

os governos e as políticas adotadas, sobretudo durante a pandemia, como na Colômbia e no Paraguai.

Ante este contexto, neste estudo buscamos mapear e analisar alguns dos princípios comuns acerca da questão migratória durante os dois anos iniciais da pandemia de Covid-19. A partir do que foi apresentado observamos que as disposições promulgadas pelo Mercosul avançaram nas percepções e nas responsabilidades sobre a questão, sobretudo considerando os direitos dos indivíduos e o compartilhamento da questão migratória.

Algumas medidas pontuais foram tomadas por alguns dos países-membros indicando que em certos aspectos é possível coadunar os princípios comuns aos seus interesses nacionais. Contudo, de maneira geral, nos dois anos iniciais da crise sanitária, os países-membros priorizaram a sua segurança nacional e adotaram medidas domésticas unilaterais em diferentes momentos, o que mostra um distanciamento entre os discursos a nível regional e as políticas adotadas na prática. Tais medidas tomadas unilateralmente nem sempre coincidem com as disposições que foram pensadas e assinadas anteriormente e de maneira conjunta. Portanto, a questão migratória é mais uma das que revelam os desafios do Mercosul no século XXI.

Bibliografia

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>. Acesso em 28 maio. 2022.

BRÍGIDO, Eveline Vieira; UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Efeitos da pandemia da Covid-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Europeia: aspectos normativos e cenários políticos. **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, n. 27, p. 37-53, 2020.

CARMO, Maria. **Covid-19: piora da pandemia no Brasil leva países vizinhos a reforçarem medidas nas fronteiras**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-56360055>. Acesso em 11 jul. 2021.

CASARÕES, Guilherme; MAGALHÃES, David. “The hydroxychloroquine alliance: how far-right leaders and alt-science preachers came together to promote a miracle drug”, **Brazilian Journal of Public Administration**, Rio de Janeiro, 55(1), p. 197-214, 2021.

CASTLES, S.; MILLER, M. **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World**. Basingstoke e New York: Palgrave-Macmillan e Guilford, 2009.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Informe especial nº1 Covid-19 - América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales. 2020**. Disponível em: <https://tinyurl.com/cepal2020inf1>. Acesso em 09/07/2021. Acesso em 31 de agosto de 2022.

COLOMBO, Sylvia. **O ano da cólera: protestos, tensão e pandemia em 5 países da América Latina**. Rio de Janeiro: Rocco, 2021.

COPELOVICH, Mark; PEVEHOUSE, Jon C. W. International organizations in a new era of populist nationalism. **The Review of International Organizations**, v. 14, 2019, p. 169-186.

FREITEZ, A.; ZÚÑIGA, G. Políticas públicas y programas sobre migraciones en Venezuela. In: CHIARELLO, L. M. (org). **Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela**. Nova York: Scalabrini International Migration Network (SIMN), 2020, p.434-470.

GALLEGOS, J. R.. **Hacia el Sur. La Construcción de la Ciudadanía Suramericana y la Movilidad Intrarregional**. Quito: CELAG, 2016.

ISM-UNFPA. **Impacto de Covid-19 en las fronteras del MERCOSUR y prospección de escenarios en materia de medios de vida para las juventudes**. Asunción: ISM, UNFPA, 2021.

LAGO, Mayra Coan. **Política migratória brasileira e comparada na América do Sul**. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios (CEM), 2021.

LANZA, A. L. Imigrantes no Brasil e na Argentina: Políticas de atração, fluxos, atividades e deslocamentos (São Paulo e Buenos Aires, 1870- 1930). **Dissertação de Mestrado**. Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/ USP), 2015.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; FERREIRA, Letícia Figueiredo; SALGADO, Vitória Totti. Imigrantes no regionalismo: percepções desde o Mercosul e a União Europeia. **BJIR**, Marília, v. 10, n. 1, p. 75-101, 2021.

MERCADO COMUM DO SUL. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do--mercosul/> . Acesso em 31 de agosto de 2022.

MOYA, J. Migração e formação histórica da América Latina em perspectiva global. **Sociologias**, v. 20, n. 49, dez. 2018.

NEJAMKIS RUBELLIN, L. Mercosur y Unasur: Una aproximación al tratamiento de la movilidad de personas. **Revista ABRA**, v. 37, nº 54, p. 1-18, 2017.

NOVICK, S. (org.). **Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa**. Buenos Aires: Catálogos, 2010.

OIM. **Cuadernos Migratorios N°9 Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes**. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/estudio_sobre_la_evaluacion_y_el_impacto_del_acuerdo_de_residencia_del_mercosur.pdf . Acesso em 31 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. COVID-19 Americas' Regional Dashboard. Disponível em:

<https://who.maps.arcgis.com/apps/dashboards/c147788564c148b6950ac7ecf54689a0>. Acesso em 31 ago. 2022.

OUR WORLD IN DATA. Statistics and Research Coronavirus (COVID-19). Disponível em: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations#what-share-of-the-population-has-been-fully-vaccinated-against-covid-19>. Acesso em 09 jul. 2021.

VEDOVATO, Luís Renato; ASSANO, Camila. **Fronteiras e olhos “bem” fechados**. Disponível em: <https://tinyurl.com/vedovato-assano-2021>. Acesso em 11 jul. 2021.

VILLAMAR, M. del C. V. Orientações recentes, desafios e potencialidades das migrações internacionais na América do Sul. *In: PASTORAL DO MIGRANTE E COLETIVO REDE MIGRAÇÃO RIO. A presença do migrante no Rio de Janeiro: o olhar do imigrante e do refugiado*. Rio de Janeiro: SIMN, 2017, p. 35-45.

VILLAMAR, M. del C. V. Regionalismos e migrações internacionais na América do Sul: contexto e perspectivas futuras sobre as experiências na Comunidade Andina, no Mercosul e na Unasul. **Espaço Aberto**, PPGG - UFRJ, v. 8, nº2, p. 131-148, 2018.

VILLAMAR, M. de. C; CASTELLS-QUINTANA, David. Más allá del covid-19 Efectos y desafíos para Latinoamérica. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 20, n. 3, p.14-22, 2020.

WEILAND, Cristhofer; LAGO, Mayra Coan. Falta de coerência na resposta ao coronavírus entre o Mercosul, seus estados-membros e a OMS. **Revista Conjuntura Global**, v.10, p.52-72, 2021.

WHO. WHO Coronavirus (COVID-19). Dashboard. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em 09/07/2021.