



Si Somos Americanos

ISSN: 0718-2910

ISSN: 0719-0948

Universidad Arturo Prat. Instituto de Estudios Internacionales (INTE)

Silva Cardoso, Joao; Oliveira Moreira, Thiago

Los desafíos de la gobernanza migratoria en el MERCOSUR: las suspensiones de Venezuela y sus consecuencias en la política migratoria brasileña

Si Somos Americanos, vol. XXII, núm. 1, 2022, Enero-Junio, pp. 34-58

Universidad Arturo Prat. Instituto de Estudios Internacionales (INTE)

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337974891001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

LAEM 

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Los desafíos de la gobernanza migratoria en el MERCOSUR: las suspensiones de Venezuela y sus consecuencias en la política migratoria brasileña

The challenges regarding the migration governance in MERCOSUR: The suspensions of Venezuela and their consequences to the Brazilian migration policy

Joao Silva Cardoso*

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil

Thiago Oliveira Moreira**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil

Resumen

Este artículo tiene el objetivo de examinar las suspensiones de Venezuela en el ámbito del MERCOSUR, así como el impacto que estas han tenido en la política implementada por el Estado brasileño en el contexto de la migración masiva de venezolanos. Para alcanzar este propósito, es necesario hacer un breve análisis de la evolución de ese bloque hasta la adhesión de Venezuela, explicar los factores jurídicos y políticos que resultaron en la imposición de sanciones a este país y, por último, discutir la manera como Brasil ha gerenciado ese flujo de personas desde 2016. Esta investigación tiene un carácter cualitativo. Los procedimientos

* Bachiller en Derecho, Universidad Federal del Rio Grande do Norte (UFRN). Máster (c) en Derecho, UFRN. Miembro del Grupo de Investigación “Direito Internacional dos Direitos Humanos e as Pessoas em Situação de Vulnerabilidade” (CNPq/UFRN). Correo electrónico: joao_luismacedo99@hotmail.com ORCID: 0000-0001-6588-6218

** Doctor en Derecho, Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Máster en Derecho, Universidad Federal del Rio Grande do Norte (UFRN) y UPV/EHU. Profesor de la UFRN. Miembro del Consejo Nacional de la Academia Brasileña de Derecho Internacional (ABDI). Líder del Grupo de Investigación “Direito Internacional dos Direitos Humanos e as Pessoas em Situação de Vulnerabilidade” (CNPq/UFRN). Correo electrónico: tomdireito@hotmail.com ORCID: 0000-0001-6010-976X

Cómo citar este artículo: Silva, J. y Oliveira, T. (2022). Los desafíos de la gobernanza migratoria en el MERCOSUR: las suspensiones de Venezuela y sus consecuencias en la política migratoria brasileña. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 22(1), 34-58. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482022000100034>

metodológicos empleados fueron la revisión de literatura y el examen del contenido de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), de la Ley 9.474 (1997) y de los demás actos normativos que tratan de la autorización de residencia en Brasil. Por medio de este estudio fue posible constatar que las medidas adoptadas por ese bloque respecto al país caribeño, en la práctica posibilitaron que el gobierno brasileño regulara ese fenómeno mediante la creación de instrumentos infralegales que pueden ser revocados en cualquier momento, razón por la cual no son suficientes para promover la seguridad jurídica.

Palabras clave: suspensiones de Venezuela del MERCOSUR, política migratoria brasileña, diáspora venezolana.

Abstract

This paper aims to examine the suspension of Venezuela from MERCOSUR, as well as its impact on the policy implemented by the Brazilian State in the context of the current substantial movement of Venezuelan migrants. To achieve this objective, it is necessary to make a brief analysis of the evolution of said trading bloc up to the accession of Venezuela, and clarify the legal and political factors that resulted in the application of sanctions on this country, and lastly, discuss the way Brazil has managed the aforementioned migration flow since 2016. The authors of this research project, which has a qualitative approach, employed methodological procedures such as a review of the pertinent literature and an examination of the content of the Geneva Convention relating to the Status of Refugees (1951), along with the Residence Agreements signed by the members of MERCOSUR, Law 9.474 (1997), and all other legal interventions that regulate residence permits in Brazil. Through this research it was noted that, in practice, the measures adopted by said bloc concerning the aforementioned Caribbean State have allowed the Brazilian government to regulate the phenomenon of migration by resorting to infra-legal instruments that can be repealed at any time: consequently, they are deemed insufficient to promote legal stability.

Keywords: suspensions of Venezuela from MERCOSUR, Brazilian migration policy, Venezuelan diaspora.

Introducción

La República Bolivariana de Venezuela fue incorporada al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 2012. Con todo, ese país fue suspendido en 2016 (MERCOSUR, 2016), porque no había internalizado el acervo normativo de ese bloque hasta la fecha límite prevista en su Protocolo de Adhesión. En 2017, Venezuela sufrió una segunda suspensión (MERCOSUR, 2017), porque los otros Estados miembros entendieron que su orden democrático se había deteriorado y decidieron aplicar el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático (MERCOSUR, 1998).

La imposición de esas sanciones ocurrió en medio de una crisis económica y política. Debido al progresivo agravamiento de esa crisis, muchos venezolanos se han trasladado a otros Estados, principalmente aquellos que también están ubicados en Sudamérica. Si bien ha recibido menos migrantes venezolanos que países como Colombia y Perú, Brasil también ha sido afectado por ese flujo. Sin embargo, el Estado brasileño no ha permitido que esos migrantes se beneficien de las normas de los Acuerdos de Residencia celebrados en el MERCOSUR, lo que ha puesto en jaque la efectividad de la gobernanza migratoria existente en el ámbito de ese bloque.

En ese sentido, este artículo tiene la siguiente problemática: ¿de qué manera las suspensiones de Venezuela en el MERCOSUR han afectado la política migratoria implementada por el Estado brasileño actualmente? La hipótesis inicial es que, en la medida en que los demás integrantes de ese bloque suspendieron el deber de aplicar las reglas regionales relativas a la movilidad humana, se posibilitó que Brasil regulara la diáspora venezolana por medio de instrumentos normativos que no son suficientes para promover la seguridad jurídica necesaria a la salvaguardia de los derechos humanos de esos migrantes, dado que eran jerárquicamente inferiores a las leyes y podrían ser revocados en cualquier momento.

Este texto, por consiguiente, tiene la finalidad de examinar las consecuencias de la adopción de esas suspensiones en la política migratoria brasileña en el presente contexto, confirmando o rebatiendo la hipótesis inicial. Para que ello sea posible, es necesario alcanzar los siguientes objetivos específicos: discurrir sobre la evolución del MERCOSUR hasta la adhesión de Venezuela, explicar los principales aspectos jurídicos y políticos relativos a la suspensión de ese país de ese bloque económico, y analizar la forma en que el Estado brasileño ha gestionado ese fenómeno desde 2016 –el año de la primera sanción (MERCOSUR, 2016).

Esta investigación es de carácter cualitativa. Por tanto, los datos mencionados no tienen el propósito de describir minuciosamente la migración venezolana para Brasil en una perspectiva numérica, sino de dar sustentación a la discusión jurídica y política sobre el impacto de la suspensión. Es importante añadir que, en el proceso de elaboración de este texto, la revisión de la literatura especializada fue empleada como procedimiento metodológico. En otras palabras, fueron analizados artículos y libros que abordan esta temática bajo el prisma del derecho del MERCOSUR, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho migratorio de Brasil. También se procedió a examinar el contenido de algunos dispositivos de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (ACNUR, 1951), de la Ley 9.474 (Brasil, Presidência da República Casa Civil, 1997), de la Resolución Normativa 126 del Consejo Nacional de Inmigración (2017), de la Ordenanza Interministerial 9 (Brasil, Ministério da Justiça, 2018) y de la Ordenanza Interministerial 19 (Brasil, Ministério da Justiça, 2021).

La elección de este tema se justifica porque tiene un carácter actual, que involucra la protección de intereses y derechos de millares de migrantes que están en una situación de vulnerabilidad económica. Así pues, uno puede esperar que este artículo fomente el debate

respecto a este asunto, contribuyendo a que la comunidad académica tenga una comprensión más clara sobre el impacto de las suspensiones señaladas en la política migratoria adoptada por el Estado brasileño en la coyuntura actual.

1. La evolución del MERCOSUR y la incorporación de Venezuela

Las raíces de la integración latinoamericana se remontan a los movimientos de independencia del siglo XIX, que fueron profundamente influenciados por el pensamiento de Simón Bolívar (Toscano Franca, Lixinski y Olmos Giupponi, 2010). Sin embargo, los esfuerzos efectivos para concretar ese ideal comenzaron en la segunda mitad de siglo XX, periodo en el cual fueron celebrados diversos tratados bilaterales o multilaterales sobre temas específicos, como el comercio y la producción de energía a nivel regional (Toscano Franca et al., 2010).

En el inicio de la década de 1990, ese proceso se intensificó debido a los grandes cambios por los cuales pasaba la sociedad internacional. De hecho, ese contexto fue marcado por el fin de la bipolaridad en la política internacional y por la mundialización del orden económico, relacionado con el fenómeno de la globalización (Bizzozero Revelez, 2012).

En ese escenario, los jefes de Estado de los países suramericanos comprendieron que, para insertarlos en el naciente sistema global multipolar, era imprescindible reforzar las alianzas regionales (Salgado Rodrigues, 2016). Así, en 1991, los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay crearon el Tratado de Asunción, que originó el MERCOSUR (Oliveira Mazzuoli, 2018).

Pese a ello, ese organismo solo adquirió personalidad jurídica de derecho internacional en 1994, en virtud de la elaboración del Protocolo de Ouro Preto, que también es conocido como Protocolo Adicional al Tratado de Asunción (Hermes, 2020). Es importante observar que ese documento dotó al MERCOSUR de una estructura institucional definitiva e intergubernamental (Hermes, 2020). Además, atribuyó al MERCOSUR de un perfil de unión aduanera imperfecta, reforzando la importancia del establecimiento de una política comercial coordinada y de una tarifa externa común para los productos importados de otros países (Oliveira Moreira, 2019; Nogueira Matias, 1999).

Por consiguiente, a pesar de su nombre, el MERCOSUR no es un verdadero mercado común, porque el grado de coordinación de sus miembros todavía no está suficientemente avanzado para que reciba esa calificación (Gomes Saraiva y Briceño-Ruiz, 2009). Asimismo, es relevante destacar que ese bloque no tiene un carácter supranacional (Ramírez Gallego, 2016). Por tanto, su funcionamiento no representa el vaciamiento de la soberanía de sus Estados partes –fenómeno jurídico que fue descrito por Habermas (2002) en la obra *La inclusión del otro*.

Es imprescindible advertir que, en general, la toma de decisión en los órganos del MERCOSUR depende de la concordancia de todos los Estados partes (Oliveira Moreira,

2019). La excepción es el procedimiento de resolución de controversias, que actualmente es regulado por el Protocolo de Olivos y adopta el criterio mayoritario (Toscano Franca et al., 2010). Además, para que las normas creadas en el seno de ese organismo entren en vigor, estas necesitan ser incorporadas a los ordenamientos internos, en conformidad con las reglas y principios previstos en las respectivas legislaciones (Oliveira Moreira, 2019).

Durante mucho tiempo, la relación entre Venezuela y los demás países de la región estaba basada en un pequeño número de acuerdos bilaterales (Gomes Saraiva y Briceño-Ruiz, 2009). Sin embargo, eso cambió después de la creación del bloque mencionado, ya que el expresidente venezolano Rafael Caldera intentó promover una aproximación entre ellos (Briceño-Ruiz, 2010).

Como nota Briceño-Ruiz (2010), el estrechamiento de esa relación continuó después de que Hugo Chávez fue elegido jefe de Estado de Venezuela. En efecto, la consolidación de alianzas regionales fue una de las prioridades para ese gobernante, puesto que él las consideraba esenciales para el fortalecimiento de Venezuela ante los demás agentes de la sociedad internacional (Pennaforte, 2013). Por consiguiente, como han subrayado Medeiros Arse y Da Silva (2012), los intercambios comerciales entre Venezuela y los miembros de ese bloque se incrementaron considerablemente durante el régimen chavista, especialmente en los sectores agrícola, siderúrgico y petroquímico.

En 2004, Venezuela logró convertirse en un país asociado al MERCOSUR (Toscano Franca et al., 2010). Al año siguiente, Hugo Chávez solicitó que fuera oficialmente incorporado al bloque (Toscano Franca et al., 2010). La respectiva acta de adhesión fue elaborada en una reunión de cúpula que ocurrió en la ciudad de Asunción y, posteriormente, los gobernantes de Brasil y Argentina atribuyeron a Venezuela el estatus de “miembro pleno en proceso de adhesión” (Lafer, 2013).

Esa expansión, en teoría, podría ser beneficiosa al bloque, porque con ello tendría una “[...] dimensión regional sudamericana al extender sus fronteras hasta el Mar del Caribe” (Briceño-Ruiz, 2010, pp. 78-79; mi traducción). Más aún, puesto que Venezuela históricamente se ha destacado por la explotación económica del petróleo, esta nación sería capaz de contribuir al financiamiento de los proyectos regionales de infraestructura, robusteciendo ese organismo (Briceño-Ruiz, 2010). Es importante señalar, por ende, que la expansión del bloque no solo era políticamente deseable, sino también inevitable, teniendo en cuenta su perfil institucional y sus propósitos (Toscano Franca et al., 2010).

Sin embargo, el gobierno paraguayo inicialmente se rehusó a ratificar el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela (MERCOSUR, 2006), debido a las divergencias ideológicas entre su Parlamento y el expresidente Hugo Chávez (Sousa Ribeiro y Soares Eneias, 2019). Luego, la inexistencia de un consenso entre los Estados partes del MERCOSUR, al principio, fue un óbice para la incorporación de Venezuela a ese bloque.

Empero, el 29 de junio de 2012, Paraguay fue suspendido del MERCOSUR, por lo que dejó de participar de los procesos de deliberación de ese organismo (Arredondo y Godio, 2017). El fundamento normativo de esa suspensión fue el artículo 5 del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático (MERCOSUR, 1998), que prevé la adopción de esa medida en situaciones excepcionales, cuando las consultas entre los representantes no sean suficientes para restaurar el orden democrático de uno de los Estados partes (Silva do Monte y Anastasia, 2017).

La aplicación de esa sanción ocurrió en el contexto del controvertido *impeachment* de Fernando Lugo, cuya motivación supuestamente fue el mal desempeño de las funciones presidenciales (Pinto Sloboda, 2015). De hecho, ese jefe de Estado perdió capital político porque no supo gerenciar la crisis que siguió a la masacre de Curuguaty –enfrentamiento entre policías y campesinos que resultó en la muerte de 17 personas (Silva do Monte y Anastasia, 2017). Si bien la Constitución de ese país prevé la posibilidad de destitución por esa razón, diversos juristas han subrayado que el procedimiento adoptado en ese caso tuvo una duración extremadamente abreviada y violó las garantías inherentes al Estado de Derecho, como la amplia defensa y el contradictorio (Carvalho Ramos, 2018; Silva do Monte y Anastasia, 2017).

De la misma manera que el *impeachment* de Lugo suscitó controversias en el escenario político paraguayo, la aplicación del Protocolo de Ushuaia (MERCOSUR, 1998) a esa situación ha sido el tema de intensas discusiones en el ámbito del MERCOSUR, ya que existen divergencias en cuanto al significado de la expresión “ruptura del orden democrático”. Como elucidan Silva do Monte y Anastasia (2017), dicho protocolo no adopta una definición específica de democracia y eso, en la práctica, puede permitir que ese concepto sea circunstancialmente manipulado para satisfacer intereses políticos.

A partir del análisis de los debates promovidos en la época, es correcto afirmar que, en el caso en cuestión, la palabra “democracia” fue comprendida bajo una perspectiva procedimental (Silva do Monte y Anastasia, 2017). Según Dahl (2006) – uno de los defensores de esa concepción–, la democracia consiste en un conjunto de instituciones, prácticas y normas que deben ser respetadas por los miembros de una comunidad política. En ese sentido, puesto que contrarió los principios del ordenamiento jurídico paraguayo, el *impeachment* del expresidente Lugo fue considerado un verdadero atentado al proceso democrático (Silva do Monte y Anastasia, 2017).

Por más que la definición procedimental sea compatible con la redacción del Protocolo de Ushuaia (1998), Silva do Monte y Anastasia (2017) argumentan que los miembros del MERCOSUR la utilizaron porque, en aquel contexto, la suspensión de Paraguay era políticamente útil. Es decir, los representantes de Brasil, Argentina y Uruguay optaron por esa definición porque el Congreso de Paraguay había vetado la adhesión de Venezuela al bloque.

Consecuentemente, la suspensión de Paraguay hizo viable la incorporación del país caribeño al MERCOSUR. No obstante, Lafer (2013) aduce que, pese a esa suspensión, la expansión del bloque no podría haber ocurrido sin la anuencia de Paraguay. De acuerdo con ese jurista, a fuerza del contenido y de los objetivos del Tratado de Asunción, la sanción antedicha solamente podría tener efectos en las deliberaciones de carácter ordinario (Lafer, 2013). Siguiendo esa línea, la adhesión de Venezuela no prescindiría del consentimiento del país suspendido, dado que esta es una materia extraordinaria relativa a la estructura de ese organismo regional.

Asimismo, algunos estudiosos del derecho internacional afirman que la admisión de Venezuela en el MERCOSUR representa una incoherencia de ese bloque. En ese orden de ideas, Ariza Orozco y Herrera Hernández (2017) resaltan que, en la época de ese acontecimiento, el Estado venezolano tampoco respetaba la cláusula democrática, pues Hugo Chávez y sus adherentes utilizaron el aparato institucional con el objetivo de cercenar las críticas dirigidas contra él. Esto se evidenció, por ejemplo, en la remoción masiva de jueces contrarios al gobierno, que ocurrió entre 2006 y 2010 (Ginsburg y Huq, 2018).

Indudablemente, ese intento de cercenar la disidencia política llevó el gobierno venezolano a tomar medidas incompatibles con el ideal de democracia procedimental. La adhesión de Venezuela, por lo tanto, revela que el MERCOSUR realmente adoptó una postura inconsistente, en la medida en que no aplicó la cláusula democrática de manera uniforme (Silva do Monte y Anastasia, 2017).

Concluidas esas consideraciones preliminares, a continuación se discuten los motivos que resultaron en el alejamiento de Venezuela del MERCOSUR, pocos años después de su ingreso, cuyos efectos se manifestaron en la forma en que los países de la región han regulado la migración internacional.

2. La suspensión de Venezuela del MERCOSUR

La vigencia del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela (MERCOSUR, 2006) empezó el día 12 de agosto de 2012. A partir de la lectura de su texto, es posible concluir que el país adherente se comprometió a adoptar la nomenclatura (NCM) y la tarifa externa comunes del bloque (ACE), así como firmar acuerdos de libre comercio con los otros Estados partes. Sin embargo, la principal obligación asumida por el Estado ingresante fue la de incorporar a su orden jurídico doméstico todo el acervo normativo que actualmente está en vigor en la esfera del MERCOSUR, observando el plazo máximo de cuatro años.

Como apunta Hermes (2020), Venezuela no cumplió la última obligación mencionada, porque no incorporó todo el marco regulatorio del MERCOSUR a su orden jurídico hasta agosto de 2016 –la fecha límite establecida en el documento de adhesión. El país se negó a internalizar, por ejemplo, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, con

motivo de que este supuestamente no era compatible con su legislación (Sousa Ribeiro y Soares Eneias, 2019).

Sousa Ribeiro y Soares Eneias (2019) sostienen que el argumento presentado por el gobierno venezolano no era admisible ante el derecho internacional. A pesar de que ese país no ha ratificado la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Venezuela está vinculado al principio conocido como *pacta sunt servanda*, que es una norma internacional consuetudinaria (Crawford, 2012; Shawn, 2008). Por esa razón, la nación venezolana no podría dejar de observar las disposiciones de su Protocolo de Adhesión, dado que esta voluntariamente asumió una obligación junto a los otros Estados del MERCOSUR.

Como señala Lafer (2013), los instrumentos jurídicos de ese bloque contienen normas de mutua cooperación que presuponen el compromiso de los Estados partes con el avance de la integración regional. En esa línea, la no internalización de la normativa del MERCOSUR, además de violar el derecho internacional, constituye un indicio de que el fortalecimiento del bloque regional no es una de las prioridades de Venezuela.

El 13 de septiembre de 2016, los representantes de los países fundadores del bloque redactaron la Declaración sobre el Funcionamiento del MERCOSUR y el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela. Esa declaración (Mercosur, 2016) determinó la suspensión temporaria de algunos derechos de Venezuela y estableció que esa situación iba a ser analizada otra vez el 1 de diciembre del mismo año. Asimismo, no se puede olvidar que, por las razones antedichas, Venezuela no pudo asumir la presidencia *pro tempore* de ese organismo de integración (Hermes, 2020).

Al final de ese último plazo, dicho país no cumplió todos sus compromisos en el ámbito del MERCOSUR (Banco Interamericano de Desarrollo, 2017). En ese contexto, Venezuela fue oficialmente suspendida por tiempo indeterminado y, en consecuencia, fue impedida de participar de los procesos de toma de decisión concernientes al bloque (Volcato Costa y Klein Vieira, 2019).

En 2017, la relación con Venezuela volvió a ser objeto de discusiones entre los miembros del MERCOSUR. En ese año, el país pasaba por una profunda crisis económica y política, que había comenzado al final del gobierno del expresidente Hugo Chávez. Esa situación alcanzó nuevas proporciones en 2015, cuando el Partido Socialista Unido de Venezuela no obtuvo la mayoría de los asientos en las elecciones parlamentarias (Oliveira Moreira, 2019). En medio de esa crisis, los poderes Ejecutivo y Judicial actuaron en conjunto con el intento de obstar el regular funcionamiento de la Asamblea Nacional. Para ilustrar la dimensión de ese conflicto institucional, es relevante mencionar que, en 2016 y 2017, la Cámara Constitucional del Supremo Tribunal de Justicia venezolano declaró la inconstitucionalidad de la mayoría de las leyes que fueron aprobadas por el Poder Legislativo (Brewer-Carías, 2019). De hecho, el régimen de Maduro recurrió a ese tribunal para neutralizar la actuación de la oposición, de

ahí que el sistema político venezolano empezó a ser conocido como una dictadura judicial (Brewer-Carías, 2019).

El 1 de abril de 2017 fue publicada la Declaración de los Estados Partes del MERCOSUR sobre la República Bolivariana de Venezuela (Brasil, Ministério das Relações Exteriores, 2017). Por medio de ese texto, los representantes de Argentina, Brasil, Paraguay¹ y Uruguay exhortaron al gobierno venezolano a conducirse en consonancia con su Constitución, respetar los derechos humanos de sus ciudadanos y garantizar la efectiva separación de los poderes en el país caribeño.

La elaboración de ese documento, sin embargo, no tuvo el efecto práctico esperado, dado que Venezuela desconsideró las recomendaciones hechas por los demás Estados del MERCOSUR (Volcato Costa y Klein Vieira, 2019). Asimismo, las negociaciones que fueron conducidas desde entonces no consiguieron contener la crisis que ya había iniciado y, en consecuencia, no lograron restablecer la democracia en el territorio venezolano.

El 5 de agosto de 2017, los miembros de ese bloque económico promovieron una nueva reunión en São Paulo, en la cual fueron examinadas las sanciones que deberían ser impuestas a Venezuela para poner fin a las violaciones de derechos humanos y restaurar la democracia. Los participantes de esa reunión decidieron suspender al país mencionado nuevamente, por eso Venezuela continuó imposibilitada de ejercer sus derechos en ese organismo regional (Volcato Costa y Klein Vieira, 2019). Vale la pena remarcar que esa decisión tuvo fundamento en el artículo 5 del Protocolo de Ushuaia (1998), el mismo dispositivo normativo que había sido utilizado para justificar la suspensión de Paraguay.

No fue definida una fecha a partir de la cual Venezuela volvería a ejercer sus derechos en esa esfera. Conscientes de la complejidad de la catástrofe humanitaria que asolaba ese país, los demás miembros del bloque establecieron que esa sanción solo debería cesar cuando fuera demostrada la plena recomposición del orden democrático venezolano. Sin embargo, de acuerdo con el preámbulo de esa decisión del MERCOSUR (2017), la aplicación del Protocolo de Ushuaia y la consiguiente suspensión de Venezuela no deben causar perjuicio a sus ciudadanos. Además, el punto 2 de ese documento estableció que los Estados Partes “definirán medidas con vistas a minimizar los impactos negativos de esta suspensión sobre el pueblo venezolano” (MERCOSUR, 2017, p. 2).

Considerando esa determinación, en la próxima sección se aportan comentarios breves sobre las consecuencias que la suspensión de Venezuela ha tenido en la política migratoria implementada por los demás Estados del MERCOSUR en los últimos años.

¹ Como ha señalado Oliveira Mazzuoli (2019), la suspensión de Paraguay en el MERCOSUR terminó el 20 de febrero de 2014, porque los demás Estados miembros llegaron a la conclusión que la democracia ya había sido restablecida por medio de las elecciones presidenciales de 2013.

3. La (in)aplicabilidad de los acuerdos de residencia del MERCOSUR a los migrantes venezolanos

Las suspensiones que fueron discutidas en la sección anterior ocurrieron en un contexto en el cual ya se constataba un gran flujo migratorio de venezolanos para otros países de la región.² Debido al agravamiento de la inestabilidad política y económica ya mencionada, dicho flujo se intensificó desde entonces. Según los datos de la Plataforma de Coordinación para los Migrantes y Refugiados de Venezuela (2021), más de seis millones de venezolanos vivían fuera de su patria en noviembre de 2021. A pesar de que la mayoría de ellos se han dirigido a Colombia, Perú, Ecuador o Chile, es correcto decir que los Estados que componen el MERCOSUR también han recibido una proporción significativa de esos migrantes. De hecho, de acuerdo con esta Plataforma (2021), aproximadamente 173.200 venezolanos han migrado para Argentina, 261.400 para Brasil, 15.700 para Uruguay y 5.640 para Paraguay, como indica la siguiente imagen:

Imagen 1: Migrantes venezolanos en América Latina y el Caribe



Fuente: Plataforma de Coordinación para los Migrantes y Refugiados de Venezuela (2021).

² Teniendo en cuenta las informaciones aportadas por la Organización Internacional para las Migraciones (2018), es posible decir que, en la época en que Venezuela sufrió sanciones en el ámbito del MERCOSUR, el país se estaba convirtiendo en un gran emisor de migrantes a nivel regional.

La mayoría de esos individuos ha dejado su patria para huir de la actual crisis y garantizar la propia supervivencia (Capelari Anselmo, 2021). Para tener una mejor comprensión de la gravedad de ese problema, es relevante señalar que, según el Fondo Monetario Internacional (2021), la variación de la tasa de inflación de Venezuela fue de aproximadamente 2.700 % en 2021. Por añadidura, pese a los sucesivos aumentos del salario mínimo por parte del gobierno, su valor todavía es insuficiente para costear las necesidades básicas de una familia, de ahí que alrededor de 2,5 millones de personas están en situación de inseguridad alimentaria en el país (United Nations Human Rights, 2021).

En razón de la vulnerabilidad de esos individuos, la diáspora venezolana representa un gran desafío para los gobernantes de los otros países involucrados en esa iniciativa de integración. La presente coyuntura, innegablemente, torna aún más importante la cooperación política entre los Estados de la región, que es uno de los objetivos del MERCOSUR.

No obstante, las suspensiones de Venezuela del MERCOSUR han tornado más difícil la cooperación interestatal para el gerenciamiento de esa crisis migratoria. De hecho, ya que dicho país no puede ejercer ningún derecho previsto en el acervo normativo de ese bloque, los demás miembros en principio están exentos de acoger a los migrantes venezolanos con fundamento en los documentos regionales que regulan la movilidad humana.

Respecto a ello, cabe esclarecer que los principales documentos que disciplinan la materia migratoria en ese ámbito son los Acuerdos de Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos de MERCOSUR; de Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos de MERCOSUR, Bolivia y Chile; de Residencia para Nacionales de Estados Partes de MERCOSUR; y de Residencia para Nacionales de los Estados Partes de MERCOSUR, Bolivia y Chile (Oliveira Moreira, 2019).

Como resalta Bello (2015), la ratificación de esos acuerdos representó el reconocimiento de la importancia de las migraciones intrarregionales que son constitutivas de las dinámicas sociales de Sudamérica. En ese sentido, ellos contribuyeron para que el abordaje de los temas migratorios por parte del MERCOSUR dejara de ser predominantemente económico y se concentrara en los aspectos sociales de esos fenómenos (Oliveira Justino, Rocha França y Gomes Dantas, 2020). Además, tales acuerdos no establecieron requisitos relacionados con la condición socioeconómica o laboral del migrante, de ahí que son aplicables a todos los nacionales de los países del bloque, desde que estos estén en pleno goce de sus atribuciones (Oliveira Moreira, 2019). La creación de los mencionados instrumentos normativos rompió con la ecuación trabajo-migración e hizo que la movilidad humana en la región fuera regulada a partir de un enfoque de derechos (Ramírez Gallego, 2016).

En efecto, los nacionales de los Estados partes de esos acuerdos tienen el derecho de visitar, residir y trabajar en los otros países del bloque, siempre que no tengan antecedentes criminales relativos a los últimos cinco años, paguen las tasas eventualmente establecidas por el país receptor y, cuando sea exigido, presenten un certificado expedido por una

autoridad médica migratoria (Oliveira Moreira, 2019). Pese a que ese permiso inicialmente está limitado al período de dos años, Chetail (2019) advierte que puede ser convertido en residencia permanente si el migrante demuestra que tiene condiciones financieras para mantenerse en el Estado de acogida.

También es importante recordar que, conforme al último de los acuerdos citados, el trámite migratorio puede tener inicio antes o después de que el individuo deje su país, a condición de que él haga el requerimiento junto al consulado del Estado de destino o a las autoridades competentes situadas en el territorio de este (Oliveira Moreira, 2019). En lo que atañe a ese asunto, Volcato Costa y Klein Vieira (2019) afirman que esa solicitud puede ser hecha incluso por los migrantes en situación irregular, ya que la constatación de esa condición no va a resultar en la imposición de una sanción al individuo.

Por lo tanto, es razonable suponer que, si esos acuerdos fueran aplicados al flujo migratorio, el número de venezolanos que llegaran hasta Brasil en una situación irregular sería inferior. Actualmente, los venezolanos que cruzan la frontera entre su país y Brasil de manera irregular suelen ser víctimas de diversas violaciones de derechos humanos, como explotación sexual y trata de personas. Así, la regularización de su estatus por medio de la aplicación de los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR podría contribuir para la protección de esas personas (Stein, 2021).

A pesar de la suspensión de los derechos de Venezuela, los gobiernos de Argentina y de Uruguay, unilateralmente, han decidido utilizar las reglas de ese bloque para gerenciar ese movimiento migratorio (Hermes, 2020). Como sostienen Selee y Bolter (2020), esos acuerdos han sido usados como fundamento jurídico para la concesión de vistos de residencia temporarios o permanentes a los ciudadanos venezolanos, lo que trajo como consecuencia una mayor protección de esos migrantes vulnerables en el contexto del agravamiento de la diáspora.

Brasil, por el contrario, no ha empleado el acervo normativo del MERCOSUR a los migrantes oriundos de Venezuela, en virtud de las sanciones impuestas al país caribeño (Volcato Costa y Klein Vieira, 2019). En ese marco, es esencial analizar los principales elementos de la política migratoria implementada por el Estado brasileño.

4. La acogida de los migrantes venezolanos por parte del Estado brasileño después de las suspensiones aplicadas por el MERCOSUR contra Venezuela

Como ya fue comentado en las secciones anteriores de este texto, la mayoría de los venezolanos que se han dirigido a Brasil en los últimos años son personas que han huido de su patria debido a la crisis en la cual se encuentra el país y que tuvo efectos como la escasez de bienes de consumo esenciales: alimentos y medicamentos (United Nations Human Rights, 2021). Por esa razón, Moreira (2019) afirma que ellos no pueden enmarcarse en la definición

tradicional de refugiado, que fue establecida por la Convención de Ginebra de 1951 y por el Protocolo de 1967. En el mismo sentido, Loescher (2021) destaca que las personas que han migrado debido a una crisis económica generalizada inicialmente fueron excluidas de esa categoría jurídica. De hecho, para que sea considerado un refugiado según los instrumentos normativos mencionados, un migrante debe estar fuera de su país de origen y tener motivos razonables para temer una persecución estatal relacionada con su raza, nacionalidad, religión, pertenencia a grupo social u opinión política (Chetail, 2019).³

Con todo, la definición establecida por la Convención de 1951 y su Protocolo ha sido ampliada por textos normativos regionales (Betts y Collier, 2017). Uno de esos textos es la Declaración de Cartagena (1984), que atribuyó el estatus de refugiado a los individuos que dejaron su país de origen en virtud de la violencia generalizada, los conflictos internos, la agresión extranjera, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado sobremanera el orden público (Mahlke, 2017).

A pesar de que su carácter no es vinculante, la Declaración de Cartagena (1984) es considerada muy importante por la doctrina, porque representa un esfuerzo regional para dar mayor protección a los migrantes vulnerables (Oliveira Moreira, 2019). Más aún, ella fue incorporada por los ordenamientos jurídicos de 16 países, incluido Brasil (Mahlke, 2017; Oliveira Moreira, 2019).

En ese orden de ideas, es importante mencionar que la Ley 9.474 (Brasil, Presidência da República Casa Civil, 1997) fue profundamente influenciada por el “espíritu de Cartagena” (Pereira Carneiro, 2012).⁴ En su artículo 1, III, esta ley reconoció como refugiadas a las personas que dejaron su país de origen en virtud de una grave y generalizada violación de derechos humanos (Mahlke, 2017). La Ley 9.474 (Brasil, Presidência da República Casa Civil, 1997) no atribuyó un significado específico a la expresión “grave y generalizada violación de derechos humanos”, de ahí que los juristas se han esforzado en esta cuestión con vistas a tornar aplicable ese instrumento normativo. Respecto a ello, Holzacker (2017) argumenta que la expresión empleada en esa ley tiene un elemento cualitativo y un elemento cuantitativo. El primero es representado por la palabra “grave”, que sugiere la necesidad de que tal violación sea particularmente seria y reprobable (Holzacker, 2017). El segundo elemento, a su vez, está relacionado con la palabra “generalizada”, que presupone la

³ Las limitaciones de la definición tradicional de refugiado han sido subrayadas por la doctrina desde hace mucho tiempo. En un célebre artículo publicado en 1998, Chimni aseveró que tal definición fue formulada para atender los intereses políticos de los países del Norte global en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial. Ese abordaje resultó en la creación de la imagen del refugiado como un hombre blanco y anticomunista. Como corolario, las situaciones de las personas que huían de sus países debido a la pobreza extrema no fueron contempladas por la Convención de 1951 y por su Protocolo (Chimni, 1998).

⁴ En el medio jurídico, la expresión “espíritu de Cartagena” suele ser utilizada para hacer referencia a la ampliación de la definición de refugiado por parte de los países latinoamericanos que participaron de la elaboración de la Declaración susodicha (Ferreira Lofti, 2021).

existencia de un elevado número de casos de transgresión a normas de derechos humanos (Holzhacker, 2017).

Desde el inicio de la diáspora estudiada, juristas como Moreira (2018) han sostenido que los migrantes oriundos de Venezuela deben ser beneficiados por el dispositivo legal antedicho, dado que la crisis económica en la cual ese país está inmerso ha resultado en una seria violación de los derechos sociales y económicos de la mayoría de sus nacionales. De manera similar, las libertades individuales han sido amenazadas por los agentes estatales. Ese problema es evidenciado por la constante tentativa del gobierno de suprimir las críticas dirigidas a él. Con relación a esto, el 14 de enero de 2021, la representante de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos declaró:

We are deeply concerned by continuous and increasing attacks in Venezuela against civil society organizations, human rights defenders and journalists. In the latest incident, on 12 January in Zulia state, military counter-intelligence and regional police officers raided the NGO Azul Positivo. Documents were seized and six staff members were arrested. (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 14 de enero de 2021).

Es relevante reiterar que ese caso no puede ser considerado un incidente aislado. En efecto, hay un patrón de violencia institucional en Venezuela, el cual obstaculiza el ejercicio de las libertades individuales (Aguar, 2020). Ese patrón ha sido demostrado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que ha monitoreado la profundización de la crisis política, económica y social de Venezuela (Organización de los Estados Americanos, 8 de mayo de 2020).

Con todo, el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE) inicialmente interpretó el artículo 1, III de la Ley 9.474 (Brasil, Presidência da República Casa Civil, 1997) de modo restrictivo. Por consiguiente, dicho organismo no reconoció que los venezolanos son refugiados, pese a la inseguridad alimentaria, la deterioración de la economía de ese país y la incesante represión a los miembros de la oposición (Oliveira Moreira, 2019).

Aunada al no reconocimiento de la condición de refugiado por parte del Comité mencionado, la no aplicación de los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR dificultó la regularización de la situación de los venezolanos en Brasil. Por ello, el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg) creó la Resolución Normativa 126 del 3 de marzo de 2017, con el objetivo de llenar esa laguna jurídica (Oliveira Moreira, 2018). Según esa Resolución (2017), la residencia temporaria podría ser concedida por dos años a los migrantes que hubieran venido al territorio brasileño por la frontera terrestre y que fueran ciudadanos de un Estado fronterizo para el cual aún no estuviera en vigor el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del bloque en cuestión.

Si bien la Resolución 126 del Consejo Nacional de Inmigración (2017) representa un avance relativo a la protección de los intereses de los migrantes venezolanos, esta ha recibido críticas

contendientes. De acuerdo con Moreira (2018), la creación de ese acto normativo no tuvo divulgación y por eso muchos posibles beneficiarios no regularizaron su situación al principio. Además, esa resolución determinó que el requerimiento de residencia temporaria debería ser realizado mediante la comprobación del pago de tasas. Como la mayoría de los migrantes venezolanos no tienen recursos financieros suficientes para pagarlas, esa exigencia limitó los efectos prácticos de la creación de ese reglamento (Oliveira Moreira, 2018).

El 15 de febrero de 2018, siguiendo una recomendación del Consejo Nacional de Derechos Humanos, la Presidencia de la República editó la Medida Provisoria 820, que hizo referencia a la necesaria implementación de acciones de asistencia para el acogimiento de las personas vulnerables involucradas en un flujo migratorio provocado por una crisis humanitaria (Rios Figueira y Petek de Figueiredo, 2020). El mismo día, con fundamento en el párrafo único del artículo 2 de la Medida Provisoria mencionada, el jefe del Poder Ejecutivo Federal publicó el Decreto 9.285 (Brasil, Presidência da República Secretaria-Geral, 2018), que reconoció la existencia de una crisis humanitaria en Venezuela y la vulnerabilidad de los ciudadanos de ese país que se habían dirigido para el estado de Roraima hasta aquel momento (Oliveira Moreira, 2019).

El 14 de marzo de 2018, se publicó la Ordenanza Interministerial 9, que abordó el tema otrora regulado por la Resolución Normativa 126 del CNIg. Aunque mantuvo la exigencia de la comprobación del pago de tasas, esa ordenanza promovió avances respecto a la protección de esos migrantes, ya que flexibilizó los requisitos para la obtención de la autorización de residencia (Volcato Costa y Klein Vieira, 2019).

Es relevante observar que la Ordenanza Interministerial 9 fue editada en un momento posterior al inicio de la vigencia de la Ley 13.445 (2017). Esta abrogó la Ley 6.815 (1980) y provocó un significativo cambio en la forma como el Estado brasileño trata el fenómeno migratorio (Carvalho Ramos, 2018). Además de rechazar el empleo de la palabra “extranjero” –que tiene un sentido discriminatorio–, el nuevo marco legal consagró el principio de la no criminalización por razones migratorias, reforzó la importancia de la acogida humanitaria y desburocratizó el proceso de regularización de la situación de los migrantes que han venido a Brasil (Guerra, 2020). Por consiguiente, los avances de esa Ordenanza, en cierta medida, representan una concreción de los dispositivos de la Ley en cuestión (Silva Cardoso y Oliveira Moreira, 2020).

Los criterios de la Ordenanza Interministerial 9 son semejantes a los previstos en los Acuerdos del MERCOSUR, pero estos promueven una mayor seguridad jurídica (Volcato Costa y Klein Vieira, 2019). Como notan Jarochinski Silva, Lyra Jubilit y Pérez Velásquez (2020), esa ordenanza es un acto normativo infralegal,⁵ razón por la cual puede ser revocada

⁵ En el ordenamiento jurídico brasileño, los actos normativos formalmente considerados leyes deben ser creados por medio del proceso legislativo mencionado en el artículo 59 de la Constitución Federal. Aunque su contenido es semejante al de las leyes –las ordenanzas y resoluciones expedidas por órganos vinculados al Poder

por el Poder Ejecutivo Federal sin que ello acarree sanciones al gobierno. Por otro lado, las reglas del MERCOSUR no pueden dejar de ser aplicadas, teniendo en cuenta el compromiso que Brasil ha asumido junto a los demás Estados que han ratificado los Acuerdos de Residencia.

El 23 de marzo de 2021 fue publicada la Ordenanza Interministerial 19, que abrogó la Ordenanza 9. Aunque tiene un texto más detallado, el nuevo acto normativo ofrece un contenido muy similar al del acto anterior. En ese sentido, la ordenanza actualmente en vigor también está sujeta a la crítica relativa a la posibilidad de revocación y de cobranza de tasas. No obstante, antes de la creación de la Ordenanza Interministerial 19, el CONARE ya había cambiado su posicionamiento respecto a la condición de refugiados de los migrantes venezolanos. En efecto, el 13 de junio de 2019, el Ministerio de la Justicia y Seguridad Pública de Brasil expidió la Nota Técnica 3, que atestó la existencia de graves violaciones de derechos humanos en el territorio venezolano. Por ello, dicho comité empezó a reconocer que esos individuos eran refugiados a la luz del “espíritu de Cartagena” y del artículo 1, III de la Ley 9.474 (1997) (Jarochinski Silva y Lyra Jubilut, 2020).

Así, hubo una simplificación del proceso para el reconocimiento de esa condición jurídica, ya que las entrevistas individualizadas dejaron de ser necesarias en el caso de los solicitantes de refugio provenientes de Venezuela (Agútolí Pereira, 2021). De hecho, debido a ese cambio de entendimiento, 49.857 venezolanos fueron formalmente reconocidos como refugiados hasta el 31 de octubre de 2021 (Plataforma de Coordinación para los Migrantes y Refugiados de Venezuela, 2021). Al reconocer a esas personas como refugiadas, el Estado brasileño asumió el compromiso de conferirles una protección mayor que aquella destinada a los demás tipos de migrantes (Silva Cardoso y Oliveira Moreira, 2020). Cabe resaltar que el artículo de 5 de la Ley 9.474 (Brasil, Presidência da República Casa Civil, 1997) determina que los refugiados deben gozar de los derechos previstos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (ACNUR, 1951) –entre ellos, la libertad religiosa (art. 4), la propiedad intelectual (art.14), el acceso a la educación primaria (art. 22, §1) y la equidad tributaria (art. 29).

Además, los refugiados venezolanos que se han trasladado a Brasil son contemplados por la prohibición del rechazo, positivada en el artículo 33 de la Convención de 1951. Por consiguiente, esas personas no pueden ser rechazadas en las regiones fronterizas ni devueltas a su país de origen si ello configura una amenaza a su vida, integridad física o libertad.

Según Chetail (2019), esa norma es un principio fundamental para el derecho internacional de los refugiados e integra el núcleo mínimo e irreductible de derechos de titularidad de esa categoría de migrantes. Además, la interdicción del rechazo está prevista en otros tratados internacionales, como la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles,

Ejecutivo–, estas últimas tienen un carácter infralegal, ya que no pasan por el mismo procedimiento. En otras palabras, son jerárquicamente inferiores a las leyes y su revocación no requiere de muchas formalidades.

Inhumanas o Degradantes (Chetail, 2019). Por esa razón, es considerada un punto de intersección entre el derecho internacional de los refugiados, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario (Cançado Trindade, 2013).

Por tanto, el reconocimiento de los venezolanos como refugiados mediante un procedimiento simplificado ha resultado en una evolución en lo que atañe a la tutela de los intereses de esas personas. Dicho reconocimiento, sin embargo, no es suficiente para compensar todos los efectos de la no aplicación de los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR por parte del Estado brasileño. De hecho, esos acuerdos posibilitarían que el permiso de residencia sea requerido en el país de origen o en el país receptor. Como se indicó en las secciones anteriores, eso podría reducir la cantidad de venezolanos que vienen a Brasil en situación irregular.

Asimismo, vale la pena señalar que el CONARE pueda revisar su posicionamiento actual si considera que hubo una disminución de la crisis que originó la diáspora. En este caso, aunque la economía del país caribeño todavía no ha sido totalmente reestructurada, sus nacionales dejarán de recibir un tratamiento jurídico especial y más beneficioso que el disfrutado por otros migrantes. En razón de ello, es correcto afirmar que, a diferencia de la residencia prevista en los Acuerdos del MERCOSUR, la acogida de los refugiados con fundamento en la Convención de Ginebra (1951) y en la Ley 9.474 (Brasil, Presidência da República Casa Civil, 1997) tiene un carácter precario⁶.

De lo anterior se desprende que la no aplicación de la normativa del MERCOSUR es un obstáculo a la efectiva defensa de los intereses de los migrantes venezolanos que se han dirigido a Brasil. Así, con vistas a conferir una mayor protección a esas personas, ese Estado debería seguir el ejemplo de Argentina y Uruguay, aplicando a ellas las disposiciones de los Acuerdos de Residencia del bloque en cuestión.

Esa aplicación, empero, no debe excluir el reconocimiento de la condición de refugiado por parte del CONARE, ya que esas categorías jurídicas son complementarias (Bello, 2015). De hecho, si las normas contenidas en esos acuerdos fueran aplicadas junto con aquellas referentes a la condición de refugiado, la tutela de los derechos humanos de los migrantes venezolanos sería más robusta. De ahí que estaría en consonancia con el preámbulo y el artículo 2 de la decisión del MERCOSUR que suspendió Venezuela en 2017, ya mencionada en las secciones precedentes de este texto.

⁶ Pese a la importancia del principio del no rechazo (*non-refoulement*), cabe llamar la atención del hecho de que la Convención de Ginebra de 1951 no prevé un derecho al asilo por tiempo indeterminado. Como apunta Hathaway (2021), cuando cesa el peligro que motivó la huida de un refugiado de su país, el Estado de acogida deja de estar obligado a permitir la permanencia de esa persona en su territorio.

Conclusiones

La incorporación de Venezuela al MERCOSUR inicialmente trajo algunos beneficios para los Estados que ya pertenecían a él, así como para el país adherente. De hecho, la modificación de la composición de ese bloque generó un aumento de su capacidad económica y amplió su zona de influencia, favoreciendo la integración regional. Venezuela, a su vez, se transformó en una beneficiaria de las normas creadas en el ámbito de ese organismo, que tratan, por ejemplo, del comercio y de la movilidad humana.

Sin embargo, ya que Venezuela no cumplió todas las obligaciones establecidas en su Protocolo de Adhesión, fue suspendida en 2016 (MERCOSUR, 2016). Al año siguiente, el país sufrió una segunda suspensión, porque los representantes de los demás miembros del bloque entendieron que la democracia venezolana estaba fragilizada debido al agravamiento de la crisis económica y política discutida en este texto.

En ese escenario, la escasez de bienes esenciales condujo a que muchos venezolanos abandonaran su patria. Con todo, puesto que Venezuela actualmente no puede ejercer sus derechos ante el MERCOSUR, los integrantes de este bloque —excepto Argentina y Uruguay— no han aplicado sus Acuerdos de Residencia y, por ello, han tenido la necesidad de recurrir a otras reglas jurídicas para gerenciar ese flujo migratorio.

Brasil, en particular, inicialmente trató ese asunto mediante la edición de instrumentos normativos con un contenido semejante al de los Acuerdos de Residencia del bloque. Empero, los instrumentos utilizados eran jerárquicamente inferiores a las leyes y podrían ser revocados en cualquier momento, sin que ello resultara en la imposición de una sanción al Estado brasileño. Por ese motivo, a diferencia de los acuerdos antedichos, los actos infralegales examinados en este texto no son capaces de garantizar la efectiva y duradera protección de los migrantes venezolanos.

En junio de 2019, el CONARE reconoció a los nacionales de Venezuela como refugiados con fundamento en el artículo 1, III de la Ley 9.474 (Brasil, Presidência da República Casa Civil, 1997). De esa manera, hubo un avance en cuanto a la protección de sus intereses. Esa condición está vinculada a un significativo número de derechos, que generalmente no contemplan a los demás migrantes.

El cambio de criterio del CONARE mitigó las consecuencias de la no aplicación del acervo normativo del MERCOSUR a la situación de los migrantes venezolanos. A pesar de ello, es relevante recordar que los acuerdos celebrados en el ámbito del MERCOSUR posibilitan que el permiso de residencia sea requerido antes o después de que el beneficiario deje su país de origen. Por tanto, si esos acuerdos fueran empleados en este caso, menos venezolanos vendrían a Brasil de manera irregular.

Asimismo, es posible que el Comité en cuestión modifique su posicionamiento, si constata un cambio de la situación experimentada en Venezuela, aunque la actual crisis todavía no

haya terminado. En ese caso, la cesación del refugio comprometería la defensa de los derechos humanos de esos individuos.

De lo anterior se deriva la conclusión de que las suspensiones de Venezuela del MERCOSUR han tenido un impacto considerable en la vida de sus ciudadanos que han venido a Brasil, pues la no aplicación de los Acuerdos de Residencia tornó menos efectiva la tutela de los intereses de esas personas. Teniendo en cuenta que la decisión de suspensión proferida en 2017 determinó que dicha sanción no produjese perjuicio alguno a los venezolanos, es menester que el Estado brasileño siga el ejemplo de Argentina y Uruguay, los cuales han permitido que sean contemplados por los acuerdos.

Referencias bibliográficas

- Aguiar, A. (2020). The constitutional dismantling of the Venezuelan nation and state (1999-2020). En A. R. Brewer-Carías, *The Collapse of The Rule of Law and The Struggle for Democracy in Venezuela: Lectures and Essays (2015-2020)* (pp. 31-84). Miami: Ediciones EJV International.
- Agútolí Pereira, G. (2021). Procedimento administrativo de reconhecimento da condição de refugiado: desafios e oportunidades para a garantia e proteção de direitos fundamentais. En L. Lyra Jubilut, G. Soldano Garcez, A. Pórpura Fernandez y J. C. Jarochinski Silva (eds.), *Direitos humanos e vulnerabilidade e o direito internacional dos refugiados* (pp. 368-393). Boa Vista, Brasil: Universidade Federal de Roraima.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (1951). Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, 28 de julio. Recuperado de <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>
- Ariza Orozco, O. M. y Herrera Hernández, J. E. (2017). Fundamentos jurídicos internacionales para la suspensión de un estado parte del Mercosur. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 9(17), 132-152. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6731082.pdf>
- Arredondo, R. y Godio, L. M. A. (2017). La suspensión y terminación de los tratados: el caso de Venezuela y el MERCOSUR. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, (18), 101-144. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/revistas-digitales/index.php/revista-electronica-gioja/article/view/315>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2017). *Los futuros del MERSOSUR: nuevos rumbos de la integración regional* (Nota técnica IDB-TN-1263). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Recuperado de

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-futuros-del-MERCOSUR-Nuevos-rumbos-de-la-integraci%C3%B3n-regional.pdf>

- Bello, J. (2015). *El MERCOSUR y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados*. Informe de la Consultoría del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10216.pdf>
- Betts, A. y Collier, P. (2017). *Refuge: Rethinking Refugee Policy in A Changing orld*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bizzozero Revelez, L. (2012). El MERCOSUR y el proceso sudamericano ante la segunda década del siglo XXI. ¿Hacia una consolidación del nuevo regionalismo estratégico? *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 12(1), 215-237. Recuperado de <https://www.sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/article/view/76>
- Brasil. Ministério da Justiça (2018). Portaria Interministerial Nº 9, 14 de marzo. Recuperado de https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/6653698/do1-2018-03-15-portaria-interministerial-n-9-de-14-de-marco-de-2018-6653694
- Brasil, Ministério da Justiça (2021). Portaria Interministerial Nº 19, 23 de marzo. Recuperado de <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mjsp/mre-n-19-de-23-de-marco-de-2021-310351485>
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores. (2017). Declaração dos Estados Partes do MERCOSUL sobre a República Bolivariana da Venezuela. *Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)*. [sitio web]. Recuperado de <http://www.funag.gov.br/ipri/repertorio/index.php/categorias/105-america-do-sul/venezuela/619-declaracao-dos-estados-partes-do-mercosul-sobre-a-republica-bolivariana-da-venezuela>
- Brasil, Presidência da República Casa Civil. (1997). Lei Nº 9.474, 22 de julio. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm.
- Brasil, Presidência da República Secretaria-Geral. (2018). Decreto Nº 9.285, 15 de febrero. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm
- Brewer-Carías, A. R. (2019). *The collapse of the rule of law in Venezuela: 1999-2019*. Presentación en The 25th Annual Herbert Rubin and Justice Rose Luttan Rubin International Law Symposium, Shifting Tides: Recent Developments in Latin American Rule of Law. Presentada por *NYU Journal of International Law and Politics*. New York University, Nueva York, 10 de octubre.

- Briceño-Ruiz, J. (2010). O Mercosul na política de integração de Venezuela. *Civitas*, 10(1), 77-96. Recuperado de <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/6250>
- Cançado Trindade, A. A. (2013). *International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium*. [E-book]. Recuperado de <https://brill.com/view/title/18517>
- Capelari Anselmo, C. A. (2021). Refúgio e Proteção Complementar: entre oportunidades e desafios. En L. Lyra Jubilut, G. Soldano Garcez, A. Pórpura Fernandez y J. C. Jarochinski Silva (eds.), *Direitos humanos e vulnerabilidade e o direito internacional dos refugiados* (pp. 1436-1464). Boa Vista, Brasil: Universidade Federal de Roraima.
- Carvalho Ramos, A. (2018). *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva Educação.
- Chetail, V. (2019). *International Migration Law*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Chimni, B. S. (1998). The geopolitics of refugee studies: a view from the south. *Journal of Refugee Studies*, 11(4), 350-374. Recuperado de <https://academic.oup.com/jrs/article/11/4/350/1587519>
- Conselho Nacional De Imigração (2017). Res. Nº 126. Diário Oficial da União. Recuperado de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>
- Crawford, J. (2012). *Bronwlie's Principles of Public International Law*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Dahl, R. A. (2006). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ferreira Lofti, T. (2021). Refúgio de mulheres no Brasil: a violência de gênero cabe no conceito de “grave e generalizada violação a direitos humanos”. En L. Lyra Jubilut, G. Soldano Garcez, A. Pórpura Fernandez y J. C. Jarochinski Silva (eds.), *Direitos humanos e vulnerabilidade e o direito internacional dos refugiados* (pp.198-224). Boa Vista, Brasil: Universidade Federal de Roraima.
- Fondo Monetario Internacional. (2021). Inflation rate, average consumer prices. FMI [En línea]. Recuperado de <https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/WEOWORLD/VEN/TUR>
- Ginsburg, T. y Huq, A. Z. (2018). *How to Save a Constitutional Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gomes Saraiva, M. y Briceño-Ruiz, J. (2009). Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52(1), 149-166. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/yTkSBgwKw4KWDwyGfCZj3Fh/abstract/?lang=pt>

- Guerra, S. (2020). *Curso de direitos humanos*. São Paulo, Brasil: Saraiva Educação.
- Habermas, J. (2002). *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola.
- Hathaway, J. C. (2021). *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hermes, M. (2020). Migración venezolana en Brasil: reflexiones a la luz del Mercosur y la nueva Ley de Inmigración. *Latin American Law Review*, (5), 159-179. DOI: 10.29263/lar05.2020.08
- Holzacker, V. (2017). A situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos como hipótese para o reconhecimento do status de refugiado no Brasil. En L. Lyra Jubilut, y G. Gualano Godoy (eds.), *Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97* (pp. 121-133). São Paulo: Quartier Latin.
- Jarochinski Silva, J. C. y Lyra Jubilut, L. (2020). Venezuelanos no Brasil e a covid-19. En R. Baeninguer, L. R. Vedovato y S. Nandy (coords.), *Migrações internacionais e a pandemia da covid-19* (pp. 417-425). Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”-Nepo/Unicamp.
- Jarochinski Silva, J. C., Lyra Jubilut, L. y Pérez Velásquez, M. Z. (2020). Proteção humanitária no Brasil e a nova Lei de Migrações. En A. Carvalho Ramos, L. R. Vedovato y R. Baeninguer (coordS.), *Nova Lei de Migração: os três primeiros anos* (pp. 47-66). Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”-Nepo/Unicamp.
- Lafer, C. (2013). Descaminhos do Mercosul - a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira. *Política Externa*, 21(3), 19-27. Recuperado de <https://ieei.unesp.br/portal/wp-content/uploads/2013/03/Politica-Externa-21-03-Celso-Lafer.pdf>
- Loescher, G. (2021). *Refugees: A Very Short Definition*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Mahlke, H. (2017). *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes Editores.
- Medeiros Arse, A. y Da Silva, M. A. (2012). Venezuela e Mercosul: uma inserção via Brasil? *Revista Conjuntura Austral*, 3(12), 61-85. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/303978151.pdf>
- MERCOSUR. (1998). Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. MERCOSUL/

- MERCOSUR [sitio web]. Recuperado de <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile/>
- MERCOSUR. (2006). Protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR. *MERCOSUL/ MERCOSUR* [sitio web]. Recuperado de <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-adhesion-venezuela-mercosur/>
- MERCOSUR. (2016). Declaración conjunta relativa al funcionamiento del Mercosur y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR. *MERCOSUL/ MERCOSUR* [sitio web]. Recuperado de https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/13-09-2016_declaracion_sobre_venezuela_y_el_mercosur.pdf
- MERCOSUR. (2017). Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR. *MERCOSUL/ MERCOSUR* [sitio web]. Recuperado de <https://www.mercosur.int/documento/decision-sobre-la-suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>
- Nogueira Matias, J. L. (1999). Direito Comunitário e Mercosul. En AJUFE, *Estudos em homenagem a Jesus Costa e Lima e Hugo de Brito Machado* (pp. 245-257). Brasília: Gráfica LCR.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (14 de enero de 2021). Comment by UN Human Rights Office spokesperson Marta Hurtado on Venezuela. *Reliefweb* [sitio web]. Recuperado de <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/comment-un-human-rights-office-spokesperson-marta-hurtado-0>
- Oliveira Justino, F., Rocha França, V. y Dantas Gomes, R. A. (2020). MERCOSUL: uma análise sobre a evolução do sistema de solução de controvérsias no âmbito regional. *Pensamento Jurídico*, 14(3), 22-58. Recuperado de <https://fadisp.com.br/revista/ojs/index.php/pensamentojuridico/article/view/231/294>
- Oliveira Mazzuoli, V. (2018). *Curso de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Forense.
- Oliveira Moreira, T. (2018). A (necessária) proteção dos direitos humanos dos migrantes venezuelanos pela jurisdição brasileira. En R. Baeninguer y A. Canales (ed.), *Migrações fronteiriças* (pp. 394-403). Campinas, Brasil: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”-Nepo/Unicamp.
- Oliveira Moreira, T. (2019). *A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira*. Curitiba: Instituto Memória.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (8 de mayo de 2020). CIDH presenta sus observaciones y recomendaciones preliminares tras la histórica visita in loco a

- Venezuela para monitorear situación de derechos humanos. *OEA/Comunicado de Prensa* [sitio web]. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/106.asp>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2018). World migration report 2018. Recuperado de https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf
- Pennaforste, C. (2013). *Movimentos antissistêmicos no sistema-mundo contemporâneo: O caso venezuelano*. Rio de Janeiro: CENEGRI (Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais).
- Pereira Carneiro, W. (2012). A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois. En S. A. Silva (ed.), *Direitos humanos e refugiados* (pp. 13-32). Dourados: Ed. UFGD.
- Pinto Sloboda, P. M. (2015). A legalidade da entrada da Venezuela no Mercosul. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XV, 701-716. Recuperado de <https://www.elsevier.es/es-revista-anuario-mexicano-derecho-internacional-74-pdf-S1870465415000197>
- Plataforma de Coordinación para los Migrantes y Refugiados de Venezuela (2021). Refugiados y migrantes de Venezuela. *R4V/Cifras Clave* [sitio web]. Recuperado de <https://r4v.info/en/situations/platform>
- Ramírez Gallego, J. (2016). *Hacia el Sur: la construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*. Quito: CELAG. Recuperado de https://www.celag.org/wp-content/uploads/2016/10/hacia-el-Sur_Vfinal-16-03-2.pdf
- Rios Figueira, R. y Petek de Figueiredo, J. (2020). A pandemia de covid-19 e seus impactos sobre a operação acolhida e a gestão da imigração venezuelana em Roraima. En R. Baeninguer, L.R. Vedovato y S. Nandy (coords.), *Migrações internacionais e a pandemia da covid-19* (pp. 381-390). Campinas, Brasil: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”-Nepo/Unicamp.
- Salgado Rodrigues, B. (2016). Mercosul: 25 anos de avanços e desafios. *NEIBA*, 5, 1-18. Recuperado de <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/27486>
- Selee, A. y Bolter, J. (2020). *Bienvenidas asimétricas: respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense*. Washington D. C.: Migration Policy Institute.
- Shawn, M. (2008). *International Law*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Silva Cardoso, J. L. M. y Oliveira Moreira, T. (2020). A (necessária) aplicação do Direito Internacional no âmbito da Ação Cível Originária 3121. En W. Menezes (org.), *Direito internacional em expansão* (pp. 302-322). Belo Horizonte: Arraes Editores.
- Silva do Monte, D. y Anastasia, F. (2017). Cláusula Democrática do Mercosul: indefinição conceitual e uso estratégico. *Revista de Sociologia e Política*, 25(62), 11-36. DOI: 10.1590/1678-987317256201
- Sousa Ribeiro, E. y Soares Eneias, M. (2019). Análise da legalidade do ingresso e da permanência da Venezuela no Mercosul. En E. de Sousa Ribeiro (coord.), *Direito do Mercosul* (pp. 888-934). Brasília: UniCEUB.
- Stein, E. (2021). *RMRP 2021 for refugees and migrants from Venezuela. Regional Refugee and Migrant Response Plan*. Regional Refugee and Migrant Response Plan January-December 2021. Recuperado de <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RMRP%202021.pdf>
- Toscano Franca, M., Lixinski, L. y Olmos Giupponi, M. B. (2010). *The Law of MERCOSUR*. Oregon: Hart Publishing.
- United Nations Human Rights. (2021). Preliminary findings of the visit to the Bolivarian Republic of Venezuela by the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights. *United Nations*. United Nations Human Rights Office of The High Commissioner [sitio web]. Recuperado de <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26747&LangID=E>
- Volcato Costa, V. y Klein Vieira, L. (2019). A (não) utilização dos instrumentos jurídicos do Mercosul, pelo Brasil, na recepção dos imigrantes venezuelanos. *Caderno de Relações Internacionais*, 10(19), 127-171.