



Foro, revista de derecho

ISSN: 1390-2466

ISSN: 2631-2484

Universidad Andina Simón Bolívar

Balmant Emerique, Lilian Márcia

Movilidad humana y COVID-19: violaciones de derechos humanos por el cierre de fronteras en Brasil

Foro, revista de derecho, núm. 37, 2022, Enero-Junio, pp. 9-32

Universidad Andina Simón Bolívar

DOI: <https://doi.org/10.32719/26312484.2022.37.1>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90071411002>

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



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

# Movilidad humana y COVID-19: violaciones de derechos humanos por el cierre de fronteras en Brasil

*Human Mobility and COVID-19:  
Human Rights Violations resulting  
from the Closure of National Borders in Brazil*

**Lilian Márcia Balmant Emerique**

Docente de la Universidad Federal do Rio de Janeiro  
Río de Janeiro, Brasil  
lilianbalmant@direito.ufrj.br  
ORCID: 0000-0003-3944-3872

Artículo de investigación

DOI: <https://doi.org/10.32719/26312484.2022.37.1>

Fecha de recepción: 29 de junio de 2021

Fecha de revisión: 26 de agosto de 2021

Fecha de aceptación: 15 de septiembre de 2021

Fecha de publicación: 3 de enero de 2022

Licencia Creative Commons



## RESUMEN

La pandemia COVID-19 desencadenó una serie de medidas restrictivas para la movilidad humana en todo el mundo con el fin de contener la propagación del virus; sin embargo, muchas de ellas son inapropiadas o desproporcionadas para los fines previstos de salud pública o violan disposiciones de derechos humanos. Este artículo trata la cuestión de cómo algunas respuestas de emergencia para contener una crisis de salud, a través de medidas que restrinjan el ingreso de extranjeros a un país violan los derechos humanos de las personas en situación de movilidad, utilizando el caso brasileño como contexto de análisis. El artículo problematiza el debate sobre la seguridad de fronteras en el contexto de la pandemia. La metodología utilizada consiste en un análisis de todas las ordenanzas ministeriales (administrativas) emitidas por el gobierno federal en 2020 sobre restricciones temporales al ingreso de extranjeros en Brasil durante la pandemia COVID-19, y critica las disposiciones que violan los derechos humanos de las personas en situación de movilidad, que se desvían de los estándares establecidos en la normativa en materia de salud y derechos humanos.

**PALABRAS CLAVE:** movilidad; extranjero; restricciones de entrada en Brasil; derechos humanos; COVID-19; puesta en seguridad; fronteras; violaciones.

## ABSTRACT

The COVID-19 pandemic has triggered a series of restrictive measures for human mobility worldwide to contain the spread of the virus, however many of them are unreasonable or disproportionate for the intended purposes of public health or violate human rights provisions. This article deals with the question of how emergency responses to contain a health crisis, by means of measures restricting the entry of foreigners into a country, can violate the human rights of persons in mobility, having as context of analysis the Brazilian case. The article discusses the debate on the securitization of borders in the context of the pandemic. The methodology used consists of the critical analysis of the all ministerial ordinances (administrative ordinances) issued by the federal government in 2020 on temporary restrictions of foreign entry into Brazil during the COVID-pandemic19, criticising its provisions that violate the human rights of people in mobility, who are outside the standards established in health and human rights regulations.

**KEYWORDS:** mobility; foreigners; entry restrictions into Brazil; human rights; COVID-19; securitization; borders; violations.

FORO

## INTRODUCCIÓN

**D**espués de un período más favorable para la libre circulación dentro y fuera de los diferentes países, la movilidad<sup>1</sup> actualmente está sujeta a importantes limitaciones debido al COVID-19, incluidas las que involucran a las democracias más sólidas, pues la pandemia instituyó nuevos estándares de salud, afectó la salud pública, las economías nacionales y el movimiento internacional de personas.

La preocupación por la amenaza del exterior, que también estuvo presente en Brasil, prácticamente se apoderó de todos los países y justificó el cierre de fronteras en una lucha activada por el miedo a un enemigo que viene de afuera, en una especie de reacción inmunológica social.<sup>2</sup> De hecho, además del virus, el cierre de fronteras impide la circulación de personas. Sin embargo, en la configuración que cada país le dio al modelo regulatorio en términos de restricciones a la movilidad internacional, surgieron estándares cuestionables desde la perspectiva de los derechos humanos, y, desde un punto de vista práctico, puede no ser parte de la mejor o más humana estrategia para la promoción de la salud pública, especialmente si se basa en un sesgo de seguridad fronteriza.

Las respuestas al COVID-19 en varios países están marcadas, en gran medida, por la inefficiencia en la promoción y protección de la salud, así como por problemas y abusos en materia de derechos humanos y democracia. En este complicado escenario continúan ocurriendo varias violaciones de derechos humanos, especialmente de los grupos más vulnerables socialmente como los extranjeros en desplazamiento temporal, migrantes y refugiados, entre otros.

En Brasil, las restricciones excepcionales y temporales al ingreso de extranjeros tomaron diferentes formas en cuanto a sus efectos y excepciones, según el lugar de origen de la persona, generando discriminación y reforzamiento de los discursos de seguridad de fronteras, especialmente en un intento de remoción de los “indeseables” o aquellos que supuestamente representan un riesgo para la salud pública, incluso sin

1. El término movilidad humana incluye la migración internacional, entendida como la salida voluntaria de una persona (migrante) del territorio de su Estado de origen, por motivos diversificados y complejos, y el desplazamiento forzado, en particular refugio, que indica la entrada de una persona (refugiado) en un territorio que no sea su Estado de origen. Para Deisy Ventura, la percepción de que la migración y el refugio son fuentes de miedos y problemas justificaría la inclusión de los temas de movilidad humana en las agendas de seguridad nacional e internacional y en el campo de la salud, la comprensión de la movilidad humana sería vista como una “amenaza” o “riesgo” para ser gestionado globalmente. Deisy Ventura, “Mobilidade Humana e saúde global”, *Revista USP*, n.º 107 (2015): 59.
2. Byung-Chul Han, “La emergência viral y el mundo de mañana”, en *Sopa de Wuhan: pensamento contemporáneo en tempos de pandemias*, ed. Giorgio Agamben et al. (ASPO, 2020): 97-112.

el debido y necesario respaldo científico. Por ello, es fundamental analizar las medidas tomadas para comprender mejor cómo la normativa vigente viola los derechos humanos de las personas en situaciones de movilidad, pues determinadas disposiciones infringen documentos internacionales en la materia y verifican los contornos de la política de movilidad durante la pandemia de COVID-19, cuyo contenido excepcional y temporal explica ciertos retrocesos en la materia regulatoria de la movilidad practicada en Brasil.

A partir de la discusión en torno a las referencias de seguridad fronteriza, emergencia sanitaria y derechos humanos, pretendemos enfrentar la siguiente pregunta: ¿cómo la normativa de restricción al ingreso de extranjeros a Brasil durante la pandemia de COVID-19 puede vulnerar derechos humanos de personas en situación de movilidad y reforzar una política de seguridad de fronteras?

Este artículo presenta un análisis de la seguritización de la movilidad humana y las violaciones de derechos humanos durante la pandemia COVID-19 causada por las restricciones al ingreso de extranjeros a Brasil por vía terrestre, aérea o acuática, reguladas en 23 ordenanzas emitidas en 2020 de manera conjunta por los ministros de Brasil. (Estado): Casa Civil; Justicia y Seguridad Pública; Sanidad e Infraestructura (este último solo aparece en algunas ordenanzas) a saber: Ordenanza n.º 120 de 17/03/2020; n.º 125 del 19/03/2020; n.º 126 del 19/03/2020; n.º 132 de 22/03/2020; n.º 133 de 23/03/2020; n.º 152 de 27/03/2020; n.º 158 de 31/03/2020; n.º 08 de 04/02/2020; n.º 195 del 20/04/2020; n.º 203 de 28/04/2020; n.º 204 de 29/04/2020; n.º 255 de 22/05/2020; n.º 319 del 20/05/2020; n.º 340 del 30/06/2020; n.º 01 de 29/07/2020; n.º 419 del 26/08/2020; n.º 456 de 26/08/2020; n.º 470 de 10/02/2020; n.º 478 del 14/10/2020; n.º 518 del 12/11/2020; n.º 615 del 12/11/2020; n.º 630 del 17/12/2020 y n.º 648 del 23/12/2020.

Se utilizó el método deductivo y descriptivo utilizando bibliografía nacional y extranjera, empleando la metodología de análisis documental de todas las ordenanzas ministeriales emitidas en 2020 por el Gobierno Federal de Brasil que abordan restricciones excepcionales y temporales a la entrada de extranjeros en Brasil en el contexto de la Pandemia de COVID-19, buscando confrontar su normativa en relación con las disposiciones nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos.

El estudio que aquí se propone, en medio de los sucesos en curso de la pandemia, está en línea con el pensamiento de Boaventura de Souza Santos, pues en momentos como estos la academia necesita asumir una postura de retaguardia más que de vanguardia. Así, dada la realidad caótica y excepcional que provocó la pandemia, lo mejor es trabajar con prudencia epistémica y en modo su-teorizador: “se acabó la época de los intelectuales de vanguardia. Los intelectuales deben aceptarse a sí mismos como intelectuales en segundo plano, deben ser conscientes de las necesidades y as-

piraciones de los ciudadanos comunes y saber utilizarlas para teorizar”.<sup>3</sup> Así, la investigación avanza en líneas iniciales en un contexto complejo y buscando comprender los hechos en el transcurso de los propios procesos, con las limitaciones resultantes de esta mirada inmersa en los problemas relacionados con la movilidad analizados en el presente trabajo.

## DIMENSIONES GENERALES SOBRE SEGURIDAD Y DERECHO

La COVID-19 manifiesta fracturas sociales, ya que ninguna epidemia es solo un problema médico, sino histórico y político. La enfermedad requiere respuestas que coincidan con su complejidad, y no es posible tratarla solo con medidas paliativas. Incluso porque varios factores influyen en su curso, entre los cuales los biomédicos pueden, en determinadas circunstancias, no ser necesariamente los más influyentes pudiendo incluso dar lugar a otros puntos de referencia en su desarrollo.

Los males de la globalización identificados en atentados terroristas, en relación a los movimientos migratorios, suscitaron diversas reacciones políticas centradas en un modelo de “seguridad” que consiste en una política característica de la posdemocracia:<sup>4</sup> defensora de la construcción de muros/cercos (simbólicos o físicos) y violencia en las fronteras, así como la guerra contra el terrorismo.

El blindaje de fronteras resultante de la proliferación de muros y cercos materiales o simbólicos pone en duda el hecho de que los estados necesitan conciliar la autoridad soberana que tienen para proteger y controlar sus fronteras, y el deber de respetar los derechos humanos; es decir, así es como se enfrentan al desafío de asegurar las fronteras sin desproteger a las personas, el cierre completo de fronteras es una ilusión, ya que acaba resultando en una entrada irregular.<sup>5</sup> Como resultado de las barreras de entrada muchas personas vulnerables cuando logran migrar lo hacen en condiciones dolorosas e inhumanas, dada la escalada de seguridad, estabilidad y mantenimiento del *statu quo* a nivel global.

3. Boaventura de Souza Santos, *A cruel pedagogia do vírus* (Coimbra: Almedina, 2020), 14.
4. Para una mirada en profundidad a la posdemocracia: Colin Crouch, *Post-Democracy* (Cambridge: Polity, 2017); Rubens Casara, *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis* (Río de Janeiro: Civilização brasileira, 2017); Steven Levitsky, Daniel Ziblatt, *Como as democracias morrem* (Río de Janeiro: Zahar, 2018); Yascha Mounk, *O povo contra a democracia* (São Paulo: Companhia das Letras, 2019); David Ruciman, *Como a democracia chega ao fim* (São Paulo: Todavia, 2018); Manuel Castells, *Ruptura* (Río de Janeiro: Zahar, 2018).
5. Antoine Pécout, Paul Guchteneire. International Migration, Border Controls and Human Rights, *Journal of Borderlands Studies* 21, n.º 1 (2006): 69-86.

En cuanto a la movilidad en el campo de las migraciones, según Velasco, el discurso de priorizar la identidad colectiva y la seguridad nacional descarta la solidaridad y la justicia social transfronteriza, basado en un marco nacional-populista, que se ha consolidado en los últimos tiempos.<sup>6</sup> A través de este marco, los grupos políticos defienden la primacía de “nuestros” (nacionales) sobre “otros” (extranjeros), fomentando la polarización social entre “nosotros” y “ellos”. Se descarta la hospitalidad con sesgo cosmopolita y se tratan los bienes sociales de manera cerrada y situada, incapaz de compartir con forasteros, legitimando el rechazo a los extranjeros y la implementación de políticas migratorias restrictivas. Los límites se convierten en líneas de clasificación entre los flujos considerados deseables e indeseables a través de dispositivos físicos o administrativos. Finalmente, las fronteras blindadas son modelos de exclusión y contención injusta, sin modelos neutrales en el tema de la equidad ya que estas medidas entran en conflicto con los derechos humanos.<sup>7</sup>

Günter Frankenberg entiende que las técnicas del Estado están relacionadas con la forma en que se ejerce el poder político y cómo estos métodos cambian en el desarrollo histórico, principalmente por la amenaza terrorista, ya que estos subvirtieron los instrumentos, reglas y estrategias de prevención de riesgos, pervirtieron las técnicas de seguridad nacional y se revelan como una técnica de seguridad desproporcional, por la cual el Estado viola los límites del estado de derecho y normaliza el estado de excepción. Según este autor, la técnica del Estado utilizada para informar, regular, dirigir, monitorear, controlar, disciplinar o someter sigue el patrón de producción de decisiones vinculantes que tienen como objetivo coordinar, incluso coercitivo, la conducta y sus consecuencias.<sup>8</sup>

En todo caso, las técnicas develan un proceso de normalización paulatina del estado de excepción, en el que los instrumentos del derecho de excepción se envuelven en el manto de la normalidad, haciéndolos permanentes y cotidianos; para su legalización se emplean figuras extrajurídicas de la argumentación y su recepción en la dogmática del derecho, manifestándose en tres planos distintos: a) semántica de banalización de instrumentos militares, tortura, etc., normalizada por un vocabulario rehabilitado por el concepto de enemigo; b) topografía de la normatividad de la situación normal, en la que el derecho a repeler amenazas se convierte en un derecho que inventa peligros, sustituyendo la seguridad jurídica por la protección de los bienes jurídicos, provo-

- 
6. Juan Carlos Velasco, “De muros intransponíveis a fronteiras transitáveis”, *REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana* 27, n.º 57 (2019): 162-3.
  7. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, firmado en Marrakech en 2018, aunque no vinculante, se basa en dos elementos centrales: la primacía de los derechos humanos en la gestión de la movilidad internacional y la consideración de la migración como factor clave para el desarrollo.
  8. Günter Frankenberg, *Técnicas de Estado* (São Paulo: UNESP, 2018): 12-3, 24.

cando la exclusión jurídica de facto del enemigo por la ausencia de su protección; c) normalización funcional por la que se atribuyen nuevas responsabilidades y autorizaciones de intervención y la institución del “derecho penal del enemigo”.<sup>9</sup>

Si bien la advertencia de Frankenberg es pertinente para defender la legalidad democrática frente a la tendencia a la naturalización del estado de excepción, dadas las ambigüedades del estado de derecho, es necesario distinguir el carácter de la excepción en cuestión, para no promover generalizaciones inoportunas, ya que su trabajo se centra en la securitización provocada principalmente por el terrorismo.

Las intervenciones desencadenadas en los estados en la situación pandémica actual, por regla general, tienen como objetivo proteger la salud de las personas, reducir la curva de propagación de nuevos casos, y tienen como objetivo prevenir el colapso de los sistemas nacionales de salud en el pico de la enfermedad. Aunque también tratan el discurso de seguridad y establecen la excepción para la emergencia sanitaria, ante lo cual, las medidas se justifican al menos inicialmente frente a la necesidad de actuar ante una calamidad epidémica sin inaugurar ni profundizar un uso continuo o natural de la excepción.

El miedo y la repugnancia por el peligro también justifican las acciones, sin embargo, las medidas de emergencia no encontrarían fundamento si, como técnica de Estado se implementaran como si cada día hubiera una nueva epidemia en la puerta, ya que pondrían a la sociedad en un estado permanente de alarma, fomentarían la necesidad de seguridad y postularían el uso de poderes legales extraordinarios, en detrimento de las libertades y la tutela judicial.<sup>10</sup>

9. Ibíd., 40-2.

10. Agamben interpretó la situación de la pandemia de COVID-19 como una nueva fuente de securitización social sumada a la seguridad asociada al terrorismo. Para Agamben, las medidas excepcionales pueden acompañar el escenario de las epidemias, “casi parece que, habiendo agotado el terrorismo como causa de medidas excepcionales, la invención de una epidemia puede ofrecer el pretexto ideal para expandirlas más allá de cualquier límite”. Giorgio Agamben, “El estado de excepción causado por una emergencia desmotivada”, <https://bit.ly/3gG1jBJ>. Así, Agamben entiende que los Estados están utilizando la pandemia para legitimar excepciones y naturalizarlas. Sin embargo, Jean-Luc Nancy no está de acuerdo con el análisis de Agamben, considerando que el problema del COVID-19 ha adquirido tales proporciones que los análisis realizados sin tener en cuenta la dimensión pandémica y sin tener en cuenta el prisma de una especie de excepción viral son inapropiados (biológico, informático, cultural) provocado por una pandemia. Jean-Luc Nancy, “Epidemic Paradox: Eccezione virale”, *Antinomy* (27 de febrero de 2020), <https://bit.ly/3qdguqo>. Siempre es posible considerar que surgirán algunas tensiones entre lo que se debe hacer para contener la propagación de nuevos casos de contagio por el coronavirus (reducción de la curva), especialmente ante el colapso de los sistemas de salud y ciertos excesos y adopción de medidas cometidos en el país, para no ver en estos estados de emergencia signos de una progresión generalizada de los discursos de la “titulización”, ahora basados en una pretensión de protección de la salud y la vida o como una posible excusa para normalizar la excepción como motivo de expresar. El análisis de Agamben de una naturalización de la modalidad de excepción sanitaria parece ser un poco apresurado, ya que las medidas de excepción pueden

En el análisis de los hechos es importante verificar el tono dado a las respuestas estatales formuladas, si respetan los aspectos democráticos y los derechos humanos, dada su innegable importancia para otorgar legitimidad y eficiencia en el logro de las metas deseadas en el proceso. Para eso, entre otras cuestiones, es importante preguntarse: ¿los destinatarios de las medidas reciben un trato igualitario? ¿Hubo preocupación por la equidad en las decisiones, dadas las diferencias en vulnerabilidad y otros factores importantes en los impactos sociales? ¿Las medidas de emergencia se basan en recomendaciones técnico-científicas más consensuadas en el área de la salud o están contaminadas por cuestiones políticas? En definitiva, las preguntas identifican un enfoque de derechos humanos en la construcción de medidas de emergencia, basado en el mantenimiento de las premisas del estado de derecho.

Lamentablemente, la situación de emergencia sanitaria puede acabar siendo utilizada por un Estado en contra determinados segmentos sociales más vulnerables, como las personas en situación de movilidad, permitiendo el uso de medidas excepcionales científicamente injustificadas o para promover discriminaciones y violaciones de derechos humanos.

De ahí la importancia de analizar las medidas restrictivas de la movilidad humana tomadas en el contexto de la pandemia para verificar la compatibilidad de sus disposiciones con las premisas de derechos humanos y con las sensibles autorizaciones de restricciones de derechos en tiempos de emergencia sanitaria. Esto es lo que se pretende examinar a continuación en relación con las ordenanzas emitidas por el gobierno federal brasileño en 2020.

## **ANÁLISIS DE ORDENANZAS MINISTERIALES SOBRE RESTRICCIONES DE ENTRADA DE EXTRANJEROS A BRASIL EN LA PANDEMIA DEL COVID-19**

En Sudamérica los problemas migratorios vienen ocurriendo desde hace algún tiempo,<sup>11</sup> sin embargo, el cierre de fronteras se produjo apenas el virus comenzó a ex-

---

basarse en situaciones de auténtico riesgo para la salud global, lo que no significa que todas y cada una de las medidas tomadas durante una crisis sanitaria estén justificadas desde el punto de vista de la protección de la salud, especialmente cuando estas medidas afectan los derechos humanos.

11. Echa un vistazo a: Nanette Liberoni Concha, “Fronteras y movilidad humana en América Latina”, *Nueva Sociedad*, n.º 289 (2020): 49 y ss.; Haroldo Dilla Alfonso, “Las fachadas, los muros y sus hendiduras”, *Nueva Sociedad*, n.º 289 (2020): 37 y ss.; João Peixoto, “Da era das migrações ao declínio das migrações? A transição para a mobilidade revisitada”, *REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana* 27, n.º 57 (2019): 141 y ss.

tenderse en el continente, y a finales de marzo de 2020 todos los países sudamericanos restringieron la entrada de extranjeros en sus fronteras.<sup>12</sup>

Para la sistematización de la normativa expedida en época de pandemia se empleará la metodología de análisis documental de todas las ordenanzas ministeriales emitidas en 2020 por el gobierno brasileño que abordan restricciones excepcionales y temporales en cuanto al ingreso de extranjeros en Brasil, confrontándolas con las disposiciones nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos.

El análisis de las ordenanzas<sup>13</sup> que se realizarán a continuación tiene el alcance de parametrización en función de la nacionalidad, país de origen, tipo de transporte (aéreo, terrestre o fluvial), excepciones autorizadas y sanciones por incumplimiento, con el fin de entender la política de movilidad adoptado por Brasil durante la pandemia de COVID-19 (en 2020) y qué problemas presenta en relación con los derechos humanos.

Brasil cuenta con amplio apoyo en legislación administrativa y legislación sanitaria con múltiples normas legales e infralegales de ámbito nacional, federal, provincial, y municipal que autorizan a la Administración Pública, con base en el Poder de Policía Sanitaria para cubrir medidas urgentes, preventivas, de protección en cualquier momento de acuerdo con el procedimiento administrativo correspondiente.<sup>14</sup>

12. Alcides Costa Vaz, Maurício Kenyatta Barros da Costa, *A segurança das fronteiras brasileiras na pandemia da COVID-19*, <https://bit.ly/3wCrxM9>.
13. En el derecho administrativo brasileño, la ordenanza es un documento normativo secundario que consolida un acto administrativo emitido por una autoridad pública, en el que hay instrucciones sobre la aplicación de leyes o reglamentos, recomendaciones generales, reglas de ejecución de servicios, nombramientos, despidos, castigos o cualquier otra determinación de su competencia.
14. A continuación, se muestra una breve lista de algunas leyes sanitarias vigentes, entre otras que no se mencionan aquí:
  - Ley de Migración (Ley Federal n.º 13.445/2017), reglamentada por el Decreto n.º 9.199/2017, que establece que el acto del Ministerio de Estado de Salud dispondrá las medidas sanitarias necesarias para el ingreso al país y que las autoridades responsables de la inspección contribuirán a la aplicación de las medidas sanitarias de conformidad con el Reglamento Sanitario Internacional y otras disposiciones pertinentes.
  - El Decreto n.º 9.199/2017 establece que, luego de una entrevista individual y mediante un acto motivado, la entrada a Brasil puede ser impedita por una persona que no cumpla con las recomendaciones temporales o permanentes para emergencias en salud pública internacional definidas por el Reglamento Sanitario Internacional.
  - El Reglamento Sanitario Internacional o RSI (cuyo texto revisado fue promulgado por el Decreto n.º 10.212/2020) es un instrumento vinculante y permite a la OMS orientar, por ejemplo: la implementación de cuarentena u otras medidas de salud pública para personas sospechosas; la implementación del aislamiento y tratamiento de las personas afectadas, cuando sea necesario; realizar una búsqueda de contactos de personas afectadas o sospechosas; la denegación de entrada al país de personas afectadas o sospecho-

En el contexto de la pandemia COVID-19, la primera ordenanza brasileña emitida con el propósito de limitar la movilidad de las personas fue la Ordenanza n.º 120 del 17 de marzo de 2020 que trata sobre la restricción excepcional y temporal de la entrada de extranjeros al país por vía terrestre en relación con ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela según lo recomendado por la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA). En el aspecto legal, la ordenanza fue formalmente adecuada a lo dispuesto en la Ley de Cuarentena (inciso VI del artículo 3 de la Ley n.º 13.979, de 6 de febrero de 2020), sin embargo, existía el problema de no explicar la razón por la cual solo la frontera con Venezuela (en ese momento) entre los 10 países fronterizos sudamericanos, comenzó a sufrir restricciones a la entrada de extranjeros a Brasil, ya que el país vecino a esa época tenía algunas decenas de casos reportados, sin constituirse cuantitativamente en un factor de riesgo, en comparación con los cientos de casos brasileños notificados en ese momento.<sup>15</sup>

La nota técnica de ANVISA que sirvió de base a la medida no se dio a conocer de inmediato; y, cuando se hizo pública debido a la transparencia necesaria para el acto administrativo no hizo mención a los informes del área técnica del gobierno de Roraima (región de entrada preferencial para venezolanos en Brasil)<sup>16</sup> o desde una oficina de ANVISA que haya salido al campo para realizar análisis y estudios.<sup>17</sup>

- 
- sas; la denegación de la entrada de personas no afectadas a las zonas afectadas; la realización de controles y/o restricciones de salida para personas procedentes de zonas afectadas.
- La Ley Federal n.º 6.259/1975 autoriza a la autoridad de salud a exigir y realizar investigaciones, indagaciones y encuestas epidemiológicas con personas y grupos específicos de población, cuando lo considere oportuno, con miras a proteger la salud pública.
  - Ley Federal n.º 6.437/77 —art. 11— determina que “el incumplimiento o desobediencia a las normas sanitarias para el ingreso y establecimiento de extranjeros en el país, implicará impedimento para el desembarco o permanencia del extranjero en el territorio nacional, por parte de la autoridad sanitaria competente”.
15. El cierre de la frontera entre Brasil y Venezuela provocó la suspensión de actividades relacionadas con la recepción de identificación, regularización de asistencia legal y social, entre otros perjuicios a la “Operação Acolhida”, responsable de organizar el proceso migratorio de venezolanos en Brasil. “Acolhida e a gestão da imigração venezuelana em Roraima”, en Rosana Baeninger, Luis Renato Nandy Vedovato (coord.), Catarina Von Zuben, Luís Felipe Magalhães, Paolo Parise, Natália Demétrio, Joice Domenicone (org.), *Migrações internacionais e a pandemia de COVID-19* (Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”, NEPO/UNICAMP, 2020), 390.
16. El empeoramiento de la crisis económica y social en Venezuela ha aumentado el flujo de ciudadanos venezolanos a Brasil. Entre 2015 y mayo de 2019, Brasil registró más de 178 000 solicitudes de refugio y residencia temporal. La mayoría de los migrantes ingresan al país por la frontera norte de Brasil, en el estado de Roraima, y se concentran en los municipios de Pacaraima y Boa Vista. “Crisis migratoria venezolana en Brasil”, <https://uni.cf/3cMz0QD>.
17. Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA) (Nota Técnica n.º 1/2020/SEI/GADIP-DP/ANVISA, de 17 de marzo de 2020) en su art. 3.º establece: “La restricción de que trata esta Ordenanza resulta de una recomendación técnica y fundamentada de Anvisa por razones sanitarias relacionadas con los riesgos

A pesar de que la base normativa brasileña en materia migratoria está muy avanzada, las políticas públicas no se han movido a la misma velocidad. Veamos la situación de los inmigrantes que vienen de Venezuela a Brasil.<sup>18</sup> La afluencia de estos comienza en 2016 y, con su intensificación en 2017, los problemas cobran mayor visibilidad, sufriendo, hasta ahora, de una respuesta humanitaria más eficiente por parte de las autoridades brasileñas y el apoyo internacional.<sup>19</sup> Los desvíos de esta política migratoria comienzan a cobrar mayor expresión a partir de 2018 y desde entonces se ha ido agravando progresivamente.<sup>20</sup>

Los retrocesos en la política migratoria, especialmente en relación a los migrantes provenientes de Venezuela, se ven agravados por la pandemia, lo cual puede consta-

de contaminación por el coronavirus SARS-CoV-2, en particular debido a: I. la dificultad del Unificado Enfoque brasileño del Sistema de Salud para el tratamiento de extranjeros infectados con el coronavirus SARS-CoV-2; y II. la dificultad de prevenir la diseminación del coronavirus SARS-CoV-2.

18. Sobre la migración de Venezuela a Brasil, como ejemplo: Mariana Castro, “Militarização e Necropolítica da Fronteira: as respostas do Brasil à crescente migração venezuelana”, *Mural Internacional*, n.º 11 (2020): 2-15, doi:10.12957/rmi.2020.48787; Edgar Andrés Londoño Niño, “Migração, Cidades e Fronteiras: a Migração Venezuelana nas Cidades Fronteiriças do Brasil e da Colômbia”, *Espaço Aberto* 10, n.º 1 (2020): 51ss., doi:10.36403/espacoaberto.2020.29956.
19. Brasil recibió alrededor del 4% de los inmigrantes que salieron de Venezuela, no siendo su destino preferido en América del Sur, principalmente por razones lingüísticas. De hecho, el ingreso de venezolanos no representa una crisis migratoria a Brasil, ya que el volumen de ingreso no justifica una situación de crisis, sino porque la región por donde ingresan al país tiene poca infraestructura, preparación de funcionarios públicos y económicos y políticos federales. apoyo para recibir migrantes. “Sin embargo, el impacto de esta inmigración es mucho mayor en relación a un estado de aproximadamente 500 000 habitantes, como es el caso de Roraima, donde la mayoría de inmigrantes se concentran en Boa Vista, una ciudad con alrededor de 278 000 habitantes”. Gustavo do Vale Rocha, Natália Vilar Pinto Ribeiro, “Flujo migratorio venezolano en Brasil: análisis y estrategias”, *Revista Jurídica da Presidencia*. Brasilia 20, n.º 122 (2018-2019): 541ss., <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2018v20e122-1820>.
20. Roberto Rodolfo Georg Uebel, “Migração Venezuelana para o Brasil: considerações geopolíticas e fronteiriças sobre a atuação governamental brasileira”, *Aldea Mundo* (Universidad de los Andes) 24, n.º 48 (2019), 69ss. El artículo menciona ciertos aspectos de cómo la política migratoria brasileña ha sufrido cambios y ha ido avanzando desde 2017 hacia una securitización progresiva en relación con los migrantes venezolanos. En 2017 hubo una acción gubernamental inédita encargada de la interiorización de inmigrantes y refugiados venezolanos, con la acción de las Fuerzas Armadas (Ejército y Fuerza Aérea), la seguridad de fronteras, el control migratorio y la logística de interiorización de familias a otros estados brasileños. Otro aspecto del cambio de política fue la inercia inicial del gobierno federal en relación al tema, dejando que el problema recayera en el estado de Roraima, además de la injerencia estadounidense en los temas migratorios brasileños, algo que nunca antes había sucedido. En definitiva: “La securitización de fronteras, la militarización del tratamiento del tema migratorio, la internalización de inmigrantes y refugiados y la injerencia externa son los elementos que caracterizaron, por tanto, la agenda de política exterior migratoria de Michel Temer, rompiendo así con la agenda progresista de gobiernos anteriores. Este escenario crearía un entorno cada vez más restrictivo para la llegada y permanencia de inmigrantes en Brasil, ya que las perspectivas de recepción, la empleabilidad y la integración eran cada vez más anti-inmigrantes, xenófobas e incluso peores que las registradas en sus países de origen”.

tarse en el tratamiento dado en el art. 6 de la Ordenanza n.º 120/2020 que dice: “El incumplimiento de las medidas previstas en esta Ordenanza implicará: I. la responsabilidad civil, administrativa y penal del agente infractor; y II. la deportación inmediata del agente infractor y la descalificación de la solicitud de asilo”. Si bien esta medida contó con un respaldo formal, la decisión se tomó con prisa, presentando problemas en la concepción de sus aspectos técnicos motivadores y resultando errática en materia democrática, diplomática y humanitaria. Finalmente, la ordenanza no contempló los parámetros de puntajes señalados por la OMS ante la pandemia de coronavirus y planteó dudas razonables sobre el manejo del asunto con base en la dignidad de la persona humana y en los planteamientos de derechos humanos.

La sanción por incumplimiento prevista en esta norma —contenido reproducido en todas las ordenanzas emitidas con posterioridad— contradice el principio de no devolución en materia migratoria, tiene una finalidad de seguridad, punitiva e intimidatoria y es desproporcionada con el objetivo de proteger la salud pública al afectar los derechos protegidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La ordenanza presentaba una finalidad incompatible con la normativa internacional en materia de recepción de personas en movimiento, y en su momento no era el instrumento más adecuado para lograr el objetivo de contención de la pandemia, ya que tenía como objetivo limitar el tráfico de personas provenientes de un solo país que, al momento de su promulgación, tenía menos casos reportados que Brasil.

La medida tampoco fue apoyada en relación a la medición de su necesidad, ya que para lograr el fin deseado existían acciones menos gravosas para el derecho restringido, entre ellas, realizar una prueba en la frontera para evaluar el estado positivo del coronavirus, o la obligación de presentar una prueba realizada dentro de las 72 horas antes de ingresar al territorio nacional, cuarentena al ingresar al país, etc.

La ordenanza tampoco cumplió con el requisito de ser estrictamente proporcional, ya que el sacrificio inherente a la restricción del derecho era exagerado o excesivo ante las posibles ventajas que se obtendrían a través de la restricción y la realización de la finalidad que persigue, porque violó disposiciones de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y las sanciones previstas por incumplimiento fueron desproporcionadas (impidiendo futuras solicitudes de asilo) y discriminatorias contra los extranjeros provenientes de Venezuela. Finalmente, la medida derogó las disposiciones sobre restricciones a los derechos humanos previstas en la Resolución n.º 01/2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Pandemia y Derechos Humanos en las Américas (CIDH).<sup>21</sup>

---

21. La Resolución n.º 01/2020 de la CIDH, en su parte resolutiva (n.º 3, incisos f y g), indica que los Estados deben orientar sus acciones de acuerdo con principios y obligaciones generales, tales como: en medidas

Además de todos los inconvenientes antes mencionados, dos días después de la emisión del citado decreto en relación con Venezuela, se publicó la Ordenanza n.º 125 del 19/03/2020, aplicando la misma restricción a otros países limítrofes con Brasil (Argentina, Bolivia, Colombia, Guayana Francesa, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam). La Ordenanza n.º 120/2020 fue derogada por la Ordenanza n.º 158 del 31/03/2020, que repitió su contenido original. A partir de la publicación de la Ordenanza n.º 204/2020, la disposición de restricción de entrada a Brasil comenzó a afectar a todos los extranjeros, independientemente del país de origen.

La Ordenanza n.º 204/2020 (contenido repetido en las Ordenanzas n.º 255 y 319) tenía una disposición que permitía la entrada al territorio de un inmigrante con residencia permanente por un período fijo o indefinido en territorio brasileño; el cónyuge, pareja, hijo, padre o tutor extranjero de un brasileño y titular de un Registro Nacional de Migración, sin embargo, esta condición fue eximida para los extranjeros provenientes de la República Bolivariana de Venezuela por vía terrestre y fluvial, sin justificación alguna que sustente esta diferenciación en el tratamiento.

En la Ordenanza n.º 340/2020 (repetida en las Ordenanzas n.º 01, 419, 456, 470, 478, 518 y 615) se modifica un poco el contenido de la Ordenanza n.º 204/2020 (repetida en las Ordenanzas n.º 255 y 319) en su disposición, pero mantiene la misma restricción para los extranjeros de la República Bolivariana de Venezuela, incluyendo una disposición que no aplica al tráfico de residentes fronterizos en ciudades gemelas, previa presentación de un documento de residente fronterizo u otra acreditación, siempre que la reciprocidad esté garantizada en el trato de los brasileños por parte del país vecino, aquello, sin embargo, no es aplicable en el caso de ciudadanos venezolanos.

Se produce un nuevo cambio de contenido en la Ordenanza n.º 630/2020, que exige que tanto brasileños como extranjeros provenientes del exterior por vía aérea realicen un examen que acredite la realización de una prueba de laboratorio (RT-PCR) para detectar la infección por SARS-CoV-2, con resultado negativo/no reactivo, realizado 72 horas antes de la entrada. La Ordenanza n.º 648/2020 repite el mismo requisito mencionado anteriormente e impide el ingreso de aeronaves del Reino Unido para evitar la propagación de la nueva variante del virus de este país. Sin embargo,

---

que restrinjan derechos o garantías, deben ajustarse a los principios de *pro persona*, proporcionalidad y temporalidad y al propósito del estricto cumplimiento de los objetivos de salud pública y la plena protección. Y, en caso de suspensión de derechos, cumplir con los requisitos de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad, para evitar estados de excepción o emergencia ilegales, abusivos y desproporcionados “que causen violaciones de los derechos humanos o afecten el sistema democrático de gobierno”.

mantiene la misma restricción mencionada anteriormente para los extranjeros de la República Bolivariana de Venezuela, aunque no por razones claras de salud.

Así, Brasil ha dejado de lado, al menos momentáneamente, su tradición de recepción y, en lugar de implementar medidas de prevención y atención a la llegada a la frontera (por ejemplo: requisito de presentar resultados negativos de pruebas para COVID-19, cuarentena obligatoria en la llegada, etc.), la medida tomada por el gobierno federal fue la imposición de restricciones de entrada seguida en otras ordenanzas que ampliaron las limitaciones de entrada a Brasil, ya sea por tierra, agua o aire, a personas de otros países vecinos, y culminó con el cierre total de entrada de extranjeros al territorio brasileño durante un período determinado (ver tabla 1), siendo aún más drástica única y exclusivamente para los venezolanos.

El ingreso por vía aérea se retomó a partir de la emisión de la Ordenanza n.º 01 del 29/07/2020 para reactivar el turismo nacional, aunque la Ordenanza aún mantenía restricciones al ingreso de personas que llegan por tierra y agua de Venezuela.

Además, sin excepción, todas las ordenanzas que establecen restricciones a la entrada de extranjeros en Brasil durante la pandemia mencionan la misma sanción por incumplimiento (responsabilidad civil, administrativa y penal del agente infractor; y la deportación inmediata del agente infractor y la inhabilitación de una solicitud de refugio), una tras otra, configurando una medida restrictiva indebida, ya que atenta contra las normas nacionales (Ley n.º 9.474/97) y las notas y normas internacionales (Convención de Ginebra de 1951 - Estatuto de los Refugiados).

Finalmente, las sucesivas ordenanzas tienen un carácter sancionador/punitivo desproporcionado cuando prevén la inhabilitación de las solicitudes de asilo, como medida de restricción de entrada al país de extranjeros según lo dispuesto en la Ley n.º 9.474/97 y en el Convenio de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, que contiene otros problemas relacionados con el reingreso de inmigrantes que actualmente residen en Brasil, regularizados o no —hay un uso indebido de la terminología “residencia permanente” no utilizada en la legislación brasileña que trata de asuntos migratorios, dejando la interpretación de la entrada en la frontera al agente fronterizo en los casos provisionales y temporales de permiso de residencia—; sanción de deportación inmediata sin seguir la disposición sobre el debido proceso administrativo aplicable a estos casos; abriéndose a la hipótesis de deportaciones colectivas (práctica prohibida por la Ley de Migración - Ley n.º 13.445/17) y además viola el principio de no penalización de la inmigración al prever la “responsabilidad penal” del agente infractor (solo la Ley de Migración prevé una infracción sujeta administrativamente a una multa y otras sanciones administrativas, pero nunca a la “responsabilidad penal” del inmigrante).

**Tabla 1. Ordenanzas federales brasileñas sobre restricciones excepcionales y temporales a la entrada al país de extranjeros**

Ordenanza	Tipo de restricciones	Países de origen de los extranjeros	Plazo de la restricción	Situación
N.º 120 de 17/03/2020	Entrada por tierra	Venezuela	15 días	Derogada por la Ordenanza n.º 158 de 31/03/2020
N.º 125 de 19/03/2020	Entrada por tierra	Argentina, Bolivia, Colombia, Guyana Francesa, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname.	15 días	Derogada por la Ordenanza n.º 08 de 02/04/2020
N.º 126 de 19/03/2020	Entrada por aire	China; miembros da la Unión Europea; Islandia, Noruega, Suiza, Reino Unido; Australia; Japón; Malasia; Corea del Sur.	30 días	Derogada por la Ordenanza n.º 133 de 23/03/2020.
N.º 132 de 22/03/2020	Entrada por tierra	Uruguay	30 días	Derogada por la Ordenanza n.º 204 de 29/04/2020
N.º 133 de 23/03/2020	Entrada por aire	China; miembros da União Europeia; Islandia, Noruega, Suiza, Reino Unido; Australia; Japón; Malasia; Corea del Sur.	30 días	Derogada por la Ordenanza n.º 152 de 27/03/2020
N.º 152 de 27/03/2020	Entrada por aire	Todas las nacionalidades	30 días	Derogada por la Ordenanza n.º 203 de 28/04/2020
N.º 158 de 31/03/2020	Entrada por tierra	Venezuela	30 días	Derogada por la Ordenanza n.º 204 de 29/04/2020
N.º 08 de 02/04/2020	Entrada por tierra	Argentina, Bolivia, Colombia, Guyana Francesa, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname.	30 días	Derogada por la Ordenanza n.º 204 de 29/04/2020
N.º 195 de 20/04/2020	Entrada por tierra	Uruguay	30 días	Prorrogó plazo de la Ordenanza n.º 132 de 22/03/2020.
N.º 203 de 28/04/2020	Entrada por aire	Todas las nacionalidades	30 días	Derogada por la Ordenanza n.º 255 de 22/05/2020
N.º 204 de 29/04/2020	Entrada por tierra	Todas las nacionalidades <sup>1</sup>	30 días	Derogada por la Ordenanza n.º 255 de 22/05/2020
N.º 255 de 22/05/2020	Entrada aérea, terrestre y acuática	Todas las nacionalidades <sup>2</sup>	30 días	Derogada a por la Ordenanza n.º 340 de 30/06/2020

Ordenanza	Tipo de restricciones	Países de origen de los extranjeros	Plazo de la restricción	Situación
N.º 319 de 20/05/2020	Entrada aérea, terrestre y acuática	Todas las nacionalidades <sup>3</sup>	15 días	Prorrogó el plazo de la Ordenanza n.º 255 de 22/05/2020
N.º 340 de 30/06/2020	Entrada aérea, terrestre y acuática	Todas las nacionalidades <sup>4</sup>	30 días	Derogada por la Ordenanza n.º 1 de 29/07/2020
N.º 1 de 29/07/2020	Entrada aérea, terrestre y acuática	Todas las nacionalidades	30 días	Derogada por la Ordenanza n.º 419 de 26/08/2020
N.º 419 de 26/08/2020	Entrada aérea, terrestre y acuática	Todas las nacionalidades	30 días	Derogada por la Ordenanza n.º 456 de 24/09/2020
N.º 456 de 24/09/2020	Entrada aérea, terrestre y acuática	Todas las nacionalidades	30 días	Derogada por la Ordenanza n.º 470 de 02/10/2020
N.º 470 de 02/10/2020	Entrada aérea, terrestre y acuática	Todas las nacionalidades	30 días	Derogada por la Ordenanza n.º 478 de 14/10/2020
N.º 478 de 14/10/2020	Entrada aérea, terrestre y acuática	Todas las nacionalidades	30 días	Derogada por la Ordenanza n.º 518 de 12/11/2020
N.º 518 de 12/11/2020	Entrada aérea, terrestre y acuática	Todas las nacionalidades	30 días	Derogada por la Ordenanza n.º 615 de 12/11/2020
N.º 615 de 11/12/2020	Entrada aérea, terrestre y acuática	Todas las nacionalidades	7 días	Derogada por la Ordenanza n.º 630 de 17/12/2020
N.º 630 de 17/12/2020	Entrada aérea, terrestre y acuática (condicionada)	Todas las nacionalidades <sup>5</sup>	No informa	Derogada por la Ordenanza n.º 648 de 23/12/2020
N.º 648 de 23/12/2020	Entrada aérea, terrestre y acuática (condicionada)	Todas las nacionalidades	No informa	Vigente (jan/2021). <sup>6</sup>

- Art. 4. La restricción a que se refiere esta Ordenanza no se aplica a: II. inmigrante con residencia permanente, por tiempo fijo o indefinido, en territorio brasileño;  
V. Extranjero:  
a) cónyuge, pareja, hijo, padre o tutor de un brasileño;  
c) titular de un Registro Nacional de Migraciones.  
§ 3 Las hipótesis tratadas en el ítem II y los ítems “a” y “c” del ítem V del capot no se aplican a los extranjeros de la República Bolivariana de Venezuela.
- La misma proposición indicada en la nota 21, solo aparece como §5, art. 4 de la Ordenanza n.º 255: Las hipótesis tratadas en el inciso II y los incisos “a” y “c” del inciso VI del capot no se aplican a los extranjeros de la República Bolivariana de Venezuela.
- Misma proposición indicada en la nota 22.
- Art. 3, § 6 En caso de ingreso al país por carretera, otro transporte terrestre o fluvial, las excepciones previstas en el inciso II y los incisos “a” y “c” del inciso VI del capot no se aplican a los extranjeros. de la

República Bolivariana de Venezuela. Art. 4. Las restricciones a que se refiere esta Ordenanza no impiden: [...] II. El tráfico de residentes fronterizos en ciudades gemelas, previa presentación de un documento de residente fronterizo u otro documento acreditativo, siempre que se garantice la reciprocidad en el tratamiento de brasileños por el país vecino; y [...] Párrafo único. Las disposiciones del inciso II del caput no se aplican a la frontera con la República Bolivariana de Venezuela.

Esta disposición de la Ordenanza n.º 340 se repite en las Ordenanzas: n.º 1, n.º 419, n.º 456, n.º 470, n.º 478, n.º 518, n.º 615 y n.º 630.

5. Esta Ordenanza incluyó el siguiente requisito en el Artículo 7: Las restricciones a que se refiere esta Ordenanza no impiden que los extranjeros ingresen al país por el aire, siempre que se cumplan los requisitos migratorios adecuados a su condición, incluido el requisito de portar una visa de entrada, cuando así lo requiera el ordenamiento jurídico brasileño. § 1 El viajero de origen internacional, brasileño o extranjero, debe presentar a la aerolínea responsable del vuelo, antes de embarcar:
  - I. Documento que acredite la realización de una prueba de laboratorio (RT-PCR), para cribado de infección por SARS-CoV-2, con resultado negativo / no reactivo, realizada 72 horas antes del momento del embarque; y
  - II. Declaración de Salud del Viajero (DSV) cumplimentada (impresa o digitalmente) con el acuerdo sobre las medidas de salud que deben cumplirse durante el período en el que se encuentre en el país. Este dispositivo se repite en la Ordenanza n.º 648.
6. La investigación solo estudió las ordenanzas emitidas en 2020.

Fuente y elaboración propias.

---

En resumen, algunas disposiciones de las ordenanzas adolecen de nulidad calificada, por ser ilegales, inconstitucionales y no convencionales.<sup>22</sup> Todo esto se ve reforzado por el trato diferenciado y discriminatorio con los venezolanos, salvo en varias situaciones descritas en las ordenanzas que violan tanto las leyes de inmigración y refugiados vigentes en Brasil, como los acuerdos internacionales suscritos por el país.

A pesar de que las emergencias sanitarias establecen factores legítimos de restricciones a la movilidad internacional, estas no crean una licencia para adoptar medidas no convencionales, abusivas, y sin fundamento en estudios científicos. El Reglamento Sanitario Internacional, que vincula a los 196 estados miembros de la OMS, tiene como objetivo reducir el riesgo de propagación de enfermedades, reduciendo las interrupciones en los viajes y el comercio, respetando la dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales de las personas durante las crisis de salud pública,<sup>23</sup> de igual

- 
22. Thiago Oliveira Moreira. “A (In)convencionalidade da política migratória brasileira diante da pandemia do COVID-19”, en Rosana Baeninger, Luis Renato Nandy Vedovato (coord.), Catarina Von Zuben, Luís Felipe Magalhães, Paolo Parise, Natália Demetrio, Joice Domenicone (org.), *Migrações internacionais e a pandemia de COVID-19* (Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”, NEPO/UNICAMP, 2020), 280.
  23. Reglamento Sanitario Internacional, WHA 58.3, 2.<sup>a</sup> ed. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.- Art. 2.- Propósito y alcance.- El propósito y alcance de este Reglamento es prevenir, proteger, controlar y brindar una respuesta de salud pública a la propagación internacional de enfermedades de manera acorde con los riesgos para la salud pública y restringidos a ellos, y que eviten interferencias innecesarias con el tráfico y el comercio internacionales.

manera la necesidad de tratar viajeros con cortesía y respeto; tomar en perspectiva las cuestiones étnicas, religiosas, socioculturales y de género; proveer las necesidades básicas de la vida; comunicación adecuada mientras continúa la aplicación de medidas sanitarias; y no discriminación.

Aunque la incorporación de los derechos humanos en las respuestas de salud pública en situaciones epidémicas no es fácil, ya que, a lo largo de los siglos, la salud pública ha evolucionado a base de la coacción, compulsión y restricción, no ajustándose espontáneamente a las exigencias del respeto a los derechos humanos. Con el tiempo, esto significa un esfuerzo adicional para ajustar las medidas de salud pública a los dictados de los derechos humanos.

Si es un hecho que la mayoría de los países cuentan con regulaciones (y en ocasiones interpretaciones de disposiciones constitucionales) que permiten derogaciones o limitaciones de derechos en tiempos de crisis de salud pública y/o emergencia nacional, también es necesario considerar que estas medidas deben ser necesarias, proporcionales y razonablemente relacionadas con los fines públicos legítimos que pretenden perseguir, bajo pena de comprometer los resultados deseados, y estos solo deben durar el tiempo estrictamente indicado para proteger la salud pública, e incluso volver a la normalidad diaria (uso adecuado en el tiempo y espacio).

Así, las restricciones o limitaciones a la movilidad humana deben cumplir con la normativa internacional y nacional que proteja a los extranjeros en general, a los inmigrantes, a los solicitantes de asilo y refugiados incluso durante una crisis de salud de proporciones globales. Aun si se justifica el temor a la multiplicación de casos, y de manera exponencial la propagación de la circulación del virus, cualquier restricción incluido el cierre de fronteras no será un recurso mal utilizado o una excusa para promover y asegurar las fronteras.<sup>24</sup>

El escenario de la pandemia COVID-19 se ha utilizado en Brasil como una excusa para ahuyentar a los extranjeros considerados “indeseables” por el gobierno brasileño,

- 
- Art. 3.- Principios 1.- La implementación del presente Reglamento se hará con pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas.
24. La violación de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad y la seguridad de las fronteras brasileñas durante la pandemia puede ser confirmada por el aumento de las deportaciones, como se observa: “en Brasil los casos de deportaciones aumentaron en un 5708%; En 2020, 2901 personas fueron deportadas en comparación con 36 personas en 2019, afectando principalmente a personas de Bolivia y Venezuela, como ejemplo de la deportación colectiva de 196 bolivianos que ingresaron por Mato Grosso, bajo el fundamento de la irregularidad migratoria, así como el desalojo a 70 venezolanos, en su mayoría mujeres, que se encontraron viviendo en una iglesia en Pacaraima, y que fueron amenazados con ser deportados por aglomeraciones”. Renata Rossi, *Violaciones a los derechos humanos de migrantes y refugiados en el contexto de una pandemia denunciada ante la CIDH*. Renata Rossi (26/03/2021), <https://bit.ly/3cQ8aqU>.

especialmente los ciudadanos de Venezuela. Las fronteras están actualmente abiertas a la entrada por aire, pero permanecen militarizadas en el espacio terrestre. La militarización de las fronteras en materia de seguridad pública, salud, y control migratorio resulta en la vulnerabilidad de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad. La revisión de la política migratoria desde 2017 avanza hacia el resurgimiento de los problemas de securitización fronteriza, ahora justificados por razones sanitarias no siempre sustentadas en el conocimiento científico, basado en la punición, como se observa en las ordenanzas emitidas en 2020 por el gobierno federal sobre las restricciones al régimen de entrada de extranjeros en Brasil durante la pandemia.<sup>25</sup>

El problema antes mencionado de las violaciones de derechos humanos también revela que las situaciones de salud no traen meras conexiones ocasionales entre los derechos humanos y la salud pública, sino que existe una inseparabilidad intrínseca entre estos horizontes, especialmente notada durante las crisis de salud de proporciones pandémicas. Por tanto, los estados de emergencia sanitaria deben seguir el marco establecido en las normas internacionales y nacionales para no comprometer los derechos humanos de las personas en situación de movilidad, ni servir de pretexto para una extensión indebida de los poderes de gobierno.

## CONCLUSIONES

En medio del convulsionado momento provocado por la pandemia COVID-19 es necesario apostar aún más por la democracia, la centralidad de los derechos humanos en el debate de salud pública, y evitar posibles contramedidas en las conquistas de derechos en el escenario global y nacional. Por tanto, es necesario reforzar la importancia de una producción normativa epidemiológica construida sobre una base democrática de derechos humanos, y que responda a los supuestos de abstracción y generalidad, rompiendo con la práctica de producciones normativas autoritarias, punitivas, casuísticas, de emergencia y fragmentadas en múltiples documentos. La actual crisis de salud requiere una acción concertada y estratégica, no solo reactiva.

---

25. Renata Rossi, consultora de protección del Centro de Derechos Humanos y Ciudadanía de los Migrantes (CDHIC), dice que las políticas migratorias actuales en los países sudamericanos son restrictivas, están en un contexto de atraso, xenofobia y discriminación, están sujetas a patrones de violaciones de derechos humanos de migrantes y refugiados. Respecto a las ordenanzas, indica que “bajo estas medidas se han llevado a cabo deportaciones colectivas y retornos de solicitantes de asilo y la existencia de discriminación ‘adicional e infundada’ contra ciudadanos venezolanos”. Renata Rossi, “Derechos de migrantes y refugiados en el contexto de pandemias denunciadas ante la CIDH” (26 de marzo de 2021), <https://bit.ly/3cQ8aqU>.

La situación de pandemia justifica por razones de salud pública la restricción e incluso la suspensión de ciertos derechos. Sin embargo, las restricciones o suspensiones de derechos están sujetas a los límites impuestos por la CIDH, y por las recomendaciones contenidas en sus documentos, que, si bien no son vinculantes, contienen elementos importantes para orientar la acción de los estados, como la Resolución n.º 01/2020 de la CIDH. Si la observancia de tales límites no es intransigible por parte de los estados, el COVID-19 podría representar una amenaza para la salud mundial y los derechos humanos.

Teniendo en cuenta estos desafíos, es fundamental seguir los lineamientos emitidos por la OMS, entre los que destaca la referencia a la no restricción de viajes y comercio internacional, y la recomendación de que cualquier medida restrictiva debe basarse en evidencia científica. Debe evitarse cualquier contaminación del contenido técnico por sesgos políticos, a fin de perfilar una práctica que concilie las acciones de respuesta a la crisis sanitaria de COVID-19 con los derechos humanos, especialmente de las personas en situación de movilidad.

En este momento de crisis sanitaria sin precedentes, la interpretación de las fronteras como muros seguros, fortificados y supuestamente infranqueables debe convertirse en una visión de las fronteras como lugares de tránsito regulado del flujo de personas, a base de los parámetros de los derechos humanos y los valores de solidaridad y justicia social.

La seguridad de las fronteras durante la pandemia o aprovecharla para replegarse en una política de acogida representa un problema en materia de derechos humanos, contamina las medidas tomadas y resulta ineficaz para contener la inmigración, que seguirá caminos y medios con mayor vulnerabilidad para personas en situación de movilidad.

En Brasil, un caso de violación de los derechos humanos se puede vislumbrar en sucesivas ordenanzas administrativas emitidas con restricciones al ingreso de extranjeros por tierra, agua o aire al país, ya que promueven un cierre selectivo de fronteras y se basan en una premisa sancionadora desproporcionada en términos de restricción de los derechos humanos, especialmente cuando prevén la inhabilitación de las solicitudes de asilo, según lo dispuesto en la Ley n.º 9.474/97 y la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y que también contiene otros problemas a la sanción de deportación inmediata sin seguir las disposiciones sobre el debido proceso administrativo aplicable a estos casos; apertura a la hipótesis de deportaciones colectivas (práctica prohibida por la Ley de Migración - Ley n.º 13.445/17), y también a la vulneración del principio de no penalización de la inmigración por proposición de “responsabilidad penal” del agente infractor (la Ley de Migración solo establece la infracción administrativa sujeta a multas y otras sanciones administrativas, pero nunca a la “responsabilidad penal” del inmigrante).

En términos generales, las singularidades deben orientar el análisis de las realidades en la frontera y las medidas tomadas para contener el coronavirus. Sin embargo, por sí solo, el cierre no contribuye necesariamente a la mejora de las condiciones de seguridad. En el caso brasileño, las restricciones al ingreso de extranjeros no arrojaron los resultados esperados, principalmente por la falta de medidas complementarias sanitarias y de seguridad pública dentro del territorio nacional. Aunque ha logrado reducir el flujo transfronterizo de personas y vehículos, no lo ha hecho de una manera que suprima significativamente los vectores de la enfermedad y ni siquiera ha servido para frenar los delitos transfronterizos, que ahora se llevan a cabo en rutas alternativas.

Las medidas normativas adoptadas por el Estado brasileño en relación a la restricción de la movilidad, en cuanto al ingreso de población extranjera a su territorio, son comunes con varias de las disposiciones implementadas en los diversos países de la región, en donde debido a diversos factores: políticos (falta de políticas públicas sanitarias eficientes para controlar y combatir la pandemia), económicos (crisis económica global), y sociales (medidas de aislamiento obligatorio), se han restringido de forma desproporcional e injustificada ciertos derechos de la población, tornándose incluso varias medidas en discriminatorias, pues son dirigidas a un determinado sector poblacional de la región como los ciudadanos venezolanos, lo cual permea los derechos humanos de estas personas en situación de movilidad y debilita un proceso de integración profundo.

Por ello, el estudio buscó demostrar que las medidas tomadas en tiempos de crisis de salud deben tomar en cuenta las construcciones consolidadas en salud y derechos humanos, buscando articular esfuerzos a nivel nacional e internacional, sin perder de vista la centralidad de los derechos humanos y la construcción de respuestas democráticas para lograr mejor sus propósitos.

Las perspectivas pospandémicas mostrarán su carácter pedagógico si aprendemos la lección de que la salud y los derechos humanos son inseparables y juntos contribuyen a la afirmación democrática de una sociedad. Finalmente, el momento demanda responsabilidad personal y colectiva ante los desafíos, la formación de redes de solidaridad y el compromiso de seguir las recomendaciones de los organismos internacionales y nacionales para la prevención y reducción de la propagación del coronavirus en alianza con los postulados de la humanidad en derechos referentes a la movilidad humana, sin instrumentalizar la pandemia para promover y/o impulsar políticas de seguridad de las fronteras atentatorias a los derechos humanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- “ACNUR Fechamento de fronteira dos países não pode bloquear direito de solicitar refúgio”, comunicado alto-comissário da ONU para os refugiados. <https://nacoesunidas.org/acnur-fechamento-de-fronteiras-dos-paises-nao-pode-bloquear-direito-de-solicitar-refugio/>.
- Agamben, Giorgio, *Estado de excepción*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- . “El estado de excepción provocado por una emergencia desmotivada”. 22 de noviembre de 2020. <https://12th.short.gy/33fMri>.
- Alfonso, Haroldo Dilla, “Las Fronteras, Los Paredes y sus Agujeros”. *Nueva Sociedad*, n.º 289 (2020): 37-48.
- Bachelet, Michelle. “Coronavirus: los derechos humanos deben estar en el centro de la respuesta”. 17 de marzo de 2020. <https://bit.ly/3vBI15J>.
- Brasil. Ley 13.979, 6 de febrero de 2020a. Prevé medidas para afrontar la emergencia de salud pública de importancia internacional derivada del coronavirus responsable del brote de 2019. <https://bit.ly/3q7biEn>.
- . Ordenanza 120, 17 de marzo de 2020b. <https://bit.ly/3wFsLWM>.
- . Ordenanza 125, 19 de marzo de 2020c. <https://bit.ly/3gCnCbk>.
- . Ordenanza 126, 19 de marzo de 2020d. <https://bit.ly/3iRubtk>.
- . Ordenanza 132, 23 de marzo de 2020e. <https://bit.ly/3wwLt2V>.
- . Ordenanza 133, 23 de marzo de 2020f. <https://bit.ly/3vBIpRJ>.
- . Ordenanza 152, 27 de marzo de 2020g. <https://bit.ly/3gGfWWZ>.
- . Ordenanza 158, 31 de marzo de 2020h. <https://bit.ly/3gGfWWZ>.
- . Ordenanza 08, 4 de febrero de 2020i. <https://bit.ly/3gGfWWZ>.
- . Ordenanza 195, 20 de abril de 2020j. <https://bit.ly/3gGfWWZ>.
- . Ordenanza 203, 28 de abril de 2020k. <https://bit.ly/3gGfWWZ>.
- . Ordenanza 204, 29 de abril de 2020l. <https://bit.ly/3gGfWWZ>.
- . Ordenanza 255, 22 de mayo de 2020m. <https://bit.ly/3gGfWWZ>.
- . Ordenanza 319, 20 de mayo de 2020n. <https://bit.ly/3gGfWWZ>.
- . Ordenanza 340, 30 de junio de 2020o. <https://bit.ly/3gGfWWZ>.
- . Ordenanza 01, 29 de julio de 2020p. <https://bit.ly/3gGfWWZ>.
- . Ordenanza 419, 26 de agosto de 2020q. <https://bit.ly/3gGfWWZ>.
- . Ordenanza 456, 26 de agosto de 2020r. <https://bit.ly/3gGfWWZ>.
- . Ordenanza 470, 10 de febrero de 2020s. <https://bit.ly/3gGfWWZ>.
- . Ordenanza 478, 14 de octubre de 2020t. <https://bit.ly/3gGfWWZ>.
- . Ordenanza 518, 11 de diciembre de 2020u. <https://bit.ly/3gGfWWZ>.
- . Ordenanza 615, 12 de noviembre de 2020v. <https://bit.ly/3gGfWWZ>.
- . Ordenanza 630, 17 de diciembre de 2020x. <https://bit.ly/3gGfWWZ>.

- . Ordenanza 648, 23 de diciembre de 2020w. <https://bit.ly/3gFfWWZ>.
- Casara, Rubens. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*, 5.<sup>a</sup>. Río de Janeiro: Civilização brasileira, 2017.
- Castells, Manuel. *Ruptura*. Río de Janeiro: Zahar, 2018.
- Castro, Mariana. “Militarização e Necropolítica da Fronteira: as respostas do Brasil à crescente migração venezuelana”. *Mural Internacional*, n.<sup>o</sup> 11 (2020): 2-15. doi:10.12957/rmi.2020.48787.
- Concha, Nanette Liberona. “Fronteras y movilidad humana en América Latina”. *Nueva Sociedad*, n.<sup>o</sup> 289 (2020): 49-58.
- “Crise migratória venezuelana no Brasil”. <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>.
- Crouch, Colin. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity, 2017.
- Figueira, Rickson Rios, y Júlia Petek de Figueiredo. “A pandemia de COVID-19 e seus impactos sobre a Operação Acolhida e a gestão da imigração venezuelana em Roraima”. En Rosana Baeninger, Luis Renato Nandy Vedovato (coord.), Catarina Von Zuben, Luís Felipe Magalhães, Paolo Parise, Natália Demétrio, Joice Domenicone (org.), *Migrações internacionais e a pandemia de COVID-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO/UNICAMP), 2020.
- Frankenberg, Günter. *Técnicas de Estado*. São Paulo: UNESP, 2018.
- Han, Byung-Chul. “La emergencia viral y el mundo de mañana”. En Giorgio Agamben, Slavoj Zizek, Jean Luc Nancy, Franco “Bifo” Berardi, Santiago López Petit, Judith Butler, Alain Badiou, David Harvey, Byung-Chul Han, Raúl Zibechi, María Galindo, Markus Gabriel, Gustavo Yañez González, Patricia Manrique y Paul B. Preciado, *Sopa de Wuhan: pensamiento contemporáneo en tempos de pandemias*. ASPO, 2020. <https://www3.unicentro.br/defil/wp-content/uploads/sites/67/2020/05/Sopa-de-Wuhan-ASPO.pdf>.
- Levitsky, Steven, y Daniel Ziblatt. *Como as democracias morrem*. Río de Janeiro: Zahar, 2018.
- Londoño Niño, Edgar Andrés. “Migração, Cidades e Fronteiras: a Migração Venezuelana nas Cidades Fronteiriças do Brasil e da Colômbia”. *Espaço Aberto* 10, n.<sup>o</sup> 1 (2020): 51-67. doi:10.36403/espacoaberto.2020.29956.
- Martino, Andressa Alves, y Julia Bertino Moreira. “A política migratória brasileira para venezuelanos: do “Rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019)”. *REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana* 28, n.<sup>o</sup> 60 (2020): 151-66.
- Moreira, Thiago Oliveira. “A (In)convencionalidade da política migratória brasileira diante da pandemia do COVID-19”. En Rosana Baeninger, Luis Renato Nandy Vedovato (coord.), Catarina Von Zuben, Luís Felipe Magalhães, Paolo Parise, Natália Demetrio, Joice Domenicone (org.), *Migrações internacionais e a pandemia de COVID-19*. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO/UNICAMP), 2020.
- Mounk, Yascha. *O povo contra a democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- Nancy, Jean-Luc. “Paradoxia epidêmica: Eccezione virale”. *Antinomie*. 27 de febrero de 2020. <https://antinomie.it/index.php/2020/03/12/la-comunita-degli-abbandonati/>.

- Pécoud, Antoine, y Paul Guchteneire. “International Migration, Border Controls and Human Rights”. *Journal of Borderlands Studies* 21, n.º 1 (2006): 69-86.
- Peixoto, João. “Da era das migrações ao declínio das migrações? A transição para a mobilidade revisitada”. *REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana* 27, n.º 57 (2019): 141-58.
- Rocha, Gustavo do Vale, y Natália Vilar Pinto Ribeiro. “Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias”. *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília 20, n.º 122 (2018-2019): 541ss. <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2018v20e122-1820>.
- Rossi, Renata. *Violaciones de los derechos humanos de los migrantes y refugiados en el contexto de pandemia fueron denunciadas ante la CIDH*. Renata Rossi (26 de marzo de 2021). <https://www.examenonuvenezuela.com/migracion-y-refugio/violaciones-de-los-derechos-humanos-de-los-migrantes-y-refugiados-en-el-contexto-de-pandemia-fueron-denunciadas-ante-la-cidh>.
- Ruciman, David. *Como a democracia chega ao fim*. São Paulo: Todavia, 2018.
- Santos, Boaventura de Souza. *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra: Almedina, 2020.
- Vaz, Alcides Costa, y Maurício Kenyatta Barros da Costa. *A segurança das fronteiras brasileiras na pandemia da COVID-19*. 20 de mayo de 2021. [http://gepsi.unb.br/index.php?option=com\\_content&view=article&layout=edit&id=75&Itemid=599](http://gepsi.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=75&Itemid=599).
- Uebel, Roberto Rodolfo Georg. “Migração Venezuelana para o Brasil: considerações geopolíticas e fronteiriças sobre a atuação governamental brasileira”. *Aldea Mundo* (Universidad de los Andes) 24, n.º 48 (2019): 69ss.
- Velasco, Juan Carlos. “De muros intransponíveis a fronteiras transitáveis”. *REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana* 27, n.º 57 (2019): 159.
- Ventura, Deisy de Freitas Lima, Fernando Mussa Abujamra Aith y Danielle Hanna Rached. “A emergência do novo coronavírus e a ‘lei de quarentena’ no Brasil”. *Revista Direito e Práxis*. Ahead of print. doi:10.1590/2179-8966/2020/49180. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/49180>.
- . “Mobilidade Humana e saúde global”. *Revista USP*, n.º 107 (2015): 55-64.