

MIGRACIÓN FORZADA DE VENEZUELA Y POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL (2017-2022)¹

GILBERTO M. A. RODRIGUES*

Resumen

La migración forzada desde Venezuela ha generado una peculiar respuesta humanitaria por parte de Brasil, país fronterizo y el segundo mayor receptor de migrantes y refugiados de ese país. Esta respuesta fue acompañada de un cambio significativo en la política exterior brasileña (PEB) hacia el régimen de Nicolás Maduro, contribuyendo a su creciente aislamiento en los foros regionales y hemisféricos y resultando en el reconocimiento del gobierno autoproclamado de Juan Guaidó. El desarrollo de la respuesta humanitaria se tradujo en la Operación Acogida, en colaboración con el ACNUR, y en el reconocimiento prima facie de las personas refugiadas de Venezuela, sobre la base de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena (1984), que considera las graves y generalizadas violaciones de los derechos humanos. Aunque alabado por ACNUR, la PEB humanitaria para los venezolanos no está exenta de contradicciones y retrocesos, especialmente en el periodo crítico de la pandemia del Covid-19, con el cierre de la frontera, y se ha convertido en un instrumento de la geopolítica regional del gobierno ultraderechista de Bolsonaro.

Palabras claves: migración forzada, Venezuela, política exterior de Brasil, ACNUR, refugiados.

Forced migration from Venezuela and Brazil's foreign policy (2017-2022)

Abstract

Forced migration from Venezuela has generated a peculiar humanitarian response from Brazil, a border country and the second largest recipient of migrants and refugees from that country. This response was accompanied by a significant change in Brazilian foreign policy (PEB) toward Nicolas Maduro's regime, contributing to his growing isolation in regional and hemispheric forums and resulting in the recognition of Juan Guaidó's self-proclaimed government. The development of the humanitarian response resulted in Operation Acolhida, in conjunction with UNHCR, and the prima facie recognition of refugee persons from Venezuela, based on the broad definition of the Cartagena Declaration (1984), which considers gross and widespread human rights violations. Although praised by UNHCR, the humanitarian PEB for Venezuelans is not exempt from contradictions and setbacks, especially in the critical period of the Covid-19 pandemic, with the closure of the border, and has become an instrument of the regional geopolitics of Bolsonaro's ultra-right government.

Key words: Forced Migration, Venezuela, Brazil's Foreign Policy, UNHCR, Refugees.

La migration forcée en provenance du Venezuela et la politique étrangère du Brésil (2017-2022)

Résumé

La migration forcée en provenance du Venezuela a suscité une réponse humanitaire particulière de la part du Brésil, un pays frontalier et le deuxième plus grand bénéficiaire de migrants et de réfugiés en provenance de ce pays. Cette réponse s'est accompagnée d'un changement significatif de la politique étrangère brésilienne (PEB) en faveur du régime de Nicolás Maduro, contribuant à son isolement croissant dans les forums régionaux et hémisphériques et aboutissant à la reconnaissance du gouvernement autoproclamé de Juan Guaidó. Le développement de la réponse humanitaire a abouti à l'Opération Accueil, en collaboration avec le HCR, et à la reconnaissance prima facie des réfugiés du Venezuela, sur la base de la définition élargie de la Déclaration de Carthage (1984), qui considère les violations massives et généralisées des droits de l'homme. Bien que salué par le HCR, le PEB humanitaire pour les Vénézuéliens n'est pas sans contradictions ni revers, notamment dans la période critique de la pandémie de Covid-19, avec la fermeture de la frontière, et est devenu un instrument de la géopolitique régionale du gouvernement d'ultra-droite de Bolsonaro.

Mots-clés: migration forcée, Venezuela, politique étrangère brésilienne, UNHCR, Réfugiés.

1 Este artículo es una versión actualizada y ampliada de un *policy paper* del autor publicado en 2021 por Stanley Center para la Paz y la Seguridad y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

1. Introducción

El tema de la migración forzada es crucial en la prevención de atrocidades masivas y en la construcción de resiliencia a nivel regional. La situación de Venezuela ha generado la mayor crisis humanitaria y de desplazamiento forzado de la historia de Suramérica. Según el Informe UNHCR Global Trends (2021)¹, Venezuela es el segundo país de origen de migrantes y refugiados en el mundo (4.6 millones), por detrás apenas de Siria.

Los países fronterizos tienen un rol fundamental como países de recepción y protección de los/las migrantes forzados originados de crisis humanitarias. En términos absolutos, Brasil es el país fronterizo que más recibe venezolanos después de Colombia. Según la Plataforma R4V, que concentra datos detallados sobre el desplazamiento forzado desde Venezuela, en junio de 2022 había unos 352.000 venezolanos en Brasil, de los cuales 229.000 tenían permiso de residencia y 48.789 venezolanos reconocidos como refugiados en el país (ACNUR, 2022b).

Este artículo tiene como objetivo identificar y analizar las principales características de la política exterior de Brasil (PEB) en el período de agosto de 2017 a agosto de 2022 respecto a la migración forzada de Venezuela.

2. El cambio de la política exterior hacia Venezuela: Gobierno Temer (2016-2018)

Tras el golpe parlamentario contra la presidenta Dilma Rousseff en 2016, hubo un significativo cambio en la política exterior de Brasil respecto al gobierno de Nicolas Maduro. De una relación próxima y de socios continentales, el gobierno de Michel Temer (2016-2018) asume clara posición crítica y contraria al régimen venezolano, apoyando la suspensión del país del Mercosur (Decisión de 5.8.2017) y contribuyendo para la creación del Grupo de Lima en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyo objetivo fue “abordar la crítica situación en Venezuela y explorar formas de contribuir a la restauración de la democracia en ese país a través de una salida pacífica y negociada” (Declaración de Lima, 2017).

Brasil pasa a recibir crecientes olas de migrantes forzados de Venezuela por su frontera seca, en el paso ubicado entre las ciudades de Santa Elena de Uairén (Venezuela) y Pacaraima (Brasil).

2.1. La Operación Acogida

Ante el creciente flujo de migrantes forzados de Venezuela hacia la frontera con el estado de Roraima, en el norte de Brasil, el gobierno Temer decide crear la Operación Acogida, en marzo de 2018, una operación multidimensional de recepción y protección de migrantes y refugiados, coordinada por el Ministerio de la Casa Civil de la Presidencia (Jefatura de Gabinete), bajo la ejecución del Ministerio de Defensa. El modelo brasileño de respuesta a la crisis humanitaria venezolana ha sido celebrado por el ACNUR como una buena práctica, y ha ganado cierto reconocimiento internacional (ACNUR, 2022a). Sin embargo, sectores de la sociedad civil, de la comunidad académica y jurídica brasileña lo han criticado por su perfil militarizado y vertical.

2.2. El intento malogrado de cierre de la frontera

Ante el aumento del flujo de venezolanos y su concentración en el territorio del estado de Roraima, la gobernadora del estado intenta una acción en la Suprema Corte con pedido de medida cautelar de cierre temporal de la frontera. La jueza Rosa Weber de la Suprema Corte, rechazó el pedido el 6 de agosto de 2018, basando su decisión en la competencia exclusiva del presidente en esta materia, argumentando también que “la utilización indiscriminada de medidas para restringir migraciones irregulares puede privar individuos no solo del acceso al territorio, sino del acceso al procedimiento para obtención de refugio en el Estado de destino” (STF, 2018).

3. La confrontación del gobierno Bolsonaro (2019-2022) hacia Caracas

El gobierno de Jair Bolsonaro inaugura una política exterior de ultraderecha en Brasil (Rodrigues, 2019). Con su toma de posesión, en enero de 2019, la política exterior de Brasil sube varios grados de tono hacia posiciones confrontacionales con Venezuela, cuyo gobierno es elegido como “enemigo” retórico (Maringoni, Schutte y Berrenger, 2021). Tras el reconocimiento de Donald Trump a Juan Guaidó, el autoproclamado presidente de Venezuela, como jefe de Estado interino del país, Bolsonaro y otros mandatarios latinoamericanos hacen lo mismo, permitiendo a Guaidó nombrar embajadores en diversas capitales en la región y en la representación ante la OEA.

Sin embargo el gobierno de Maduro sigue representado en el sistema de la ONU con amplio apoyo, lo que genera una situación política y jurídica anómala. A lo largo del año de 2019, la creciente tensión entre Bolsonaro y Maduro contaminó el territorio de la frontera, con acusaciones recíprocas de manipulación de ayuda humanitaria con intereses políticos.

3.1. El reconocimiento *prima facie* de refugiados venezolanos

El aumento de solicitudes de asilo de venezolanos ante autoridades de Brasil y las dificultades del Consejo Nacional para Refugiados (CONARE) de evaluarlas abren la posibilidad a una decisión inédita en América Latina: el reconocimiento *prima facie* (sin evaluación previa) de más de veinte mil venezolanos como personas refugiadas por grave y generalizada violación de derechos humanos, el 5 de diciembre de 2019. Esa decisión ha sido considerada importante precedente para el Derecho Internacional de los Refugiados en la región, muy celebrada por el ACNUR y por organizaciones humanitarias (ACNUR, 2019).

3.2. La pandemia de Covid-19 y la regresividad de la política migratoria

Lo que parecía ser una política aislada de Bolsonaro, cuyo gobierno ha generado enorme regresividad en los derechos humanos a nivel doméstico y en sus posiciones de política exterior en amplio abanico de temas, la política migratoria hacia Venezuela sufre un progresivo deterioro a partir del inicio de la pandemia de covid-19, en marzo de 2020. El cierre de las fronteras terrestres bajo el argumento sanitario y el aumento de devoluciones ‘en caliente’ han conformado una política migratoria cada vez más selectiva. Algunos expertos afirman que el gobierno ha creado la modalidad de “devolución *prima facie*”, que refleja la violación del principio de la no devolución (Azzi, Souza y Rodrigues, 2020).

3.3. La ayuda humanitaria para el enfrentamiento de la Covid-19 de Maduro hacia Brasil

En medio del caos gubernamental que imprimió el gobierno de Bolsonaro al enfrentar la pandemia del Covid-19, en la que gobernadores y alcaldes tuvieron que asumir la protección de la población para la compra de equipos de prevención (mascarillas) y tratamiento (respiradores), además de la compra y producción de

vacunas, por ejemplo, el estado de São Paulo, a través del Instituto Butantã, con la empresa china SynoVac, las dificultades enfrentadas por algunos gobiernos estatales y municipales tuvieron en el caso de Manaus, capital del estado de Amazonas, su ejemplo más dramático (Rodrigues *et al*, 2021).

La falta de oxígeno para mantener con vida a las personas con Covid-19 y la omisión del gobierno de Bolsonaro de enviar oxígeno para salvar a estas personas, generó una situación insólita en la relación bilateral de Brasil con Venezuela. El gobierno de Maduro ofreció donar oxígeno directamente a las autoridades de Manaus, lo que fue aceptado por el gobierno local, no sin resistencia de Bolsonaro quien, al final, se vio obligado a eliminar los obstáculos para la entrada del producto venezolano en territorio brasileño (Buitrago y Cohen, 2021).

4. Desafíos para la respuesta humanitaria y la relación bilateral

La política exterior de Brasil en el campo migratorio pasa por una inflexión en que la ideología de ultraderecha xenófoba de Bolsonaro ya no carece de velos para profundizar su espíritu antimigratorio. Las posiciones más asertivas de la Fiscalía Federal, que a la vez funciona como Defensoría del Pueblo en Brasil, y la Defensoría Federal (que defiende personas refugiadas ante el Poder Judicial) en contra de restricciones administrativas al ingreso de migrantes forzados, muestran la resistencia a un gobierno que viola no solo los derechos humanos, sino el mismo estado de derecho.

La Operación Acolhida sigue en pleno funcionamiento, consistente en una respuesta considerada positiva y señalada como modelo por el ACNUR, pero entra en una fase de evaluación de su dinámica ante la persistencia de problemas de difícil solución, como la garantía de la educación de los niños que permanecen en los alojamientos (ACNUR, 2022a).

La posición de Bolsonaro de utilizar la crisis migratoria con fines geopolíticos para aislar a Nicolás Maduro sufrió dos duros reveses: el primero con la derrota de Donald Trump y la toma de posesión de Joe Biden en enero de 2021; el segundo, con el acercamiento del gobierno de Biden a Maduro, como resultado de la nueva geopolítica global generada por la guerra de Ucrania. Cada vez más aislado en sus relaciones diplomáticas (Azzi, Souza y Rodrigues, 2022), la PEB de Bolsonaro es incapaz de sostener una

PEB humanitaria para Venezuela vinculada al objetivo político de aislar al régimen de Maduro.

5. Consideraciones finales

La política exterior de Brasil en el ámbito humanitario ganó relevancia y asumió un liderazgo sin precedentes tras la crisis humanitaria en Venezuela. La creación de la Operación Acolhida, en colaboración con el ACNUR, permitió a Brasil recibir a miles de venezolanos mediante una logística que se consideró exitosa. Este protagonismo brasileño en el ámbito humanitario se ha producido conjuntamente con un cambio significativo en la posición de la PEB frente al gobierno de Maduro, incluyendo maniobras diplomáticas para aislar regionalmente y dejar de reconocer al régimen de Caracas, en creciente alineamiento automático con el gobierno de Trump.

El acoplamiento de la PEB humanitaria con la PEB ultraderechista de sesgo geopolítico se debilita con la derrota de Trump y la nueva posición de Biden frente al régimen de Maduro. En este sentido, la PEB humanitaria tiene el reto de mantener el mismo apoyo gubernamental, sin el atractivo político que motiva al gobierno de Bolsonaro a recibir a los venezolanos en el país.

Notas

1. El informe Tendencias Globales de ACNUR, de 2021, publicado en junio de 2022, no ha considerado los flujos migratorios originados por la guerra en Ucrania a partir de febrero de 2022.

Referencias

- ABRAHÃO, Bernardo A. y SILVA, João C. J. (2019). Contradições, debilidades e acertos dos marcos de regularização de venezuelanos no Brasil. *Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD*. V.8 n.16 <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/9845>
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS -ACNUR (2019). ACNUR parabeniza Brasil por reconhecer milhares de venezuelanos como refugiados. 6.12.2019. <https://www.acnur.org/portugues/2019/12/06/acnur-parabeniza-brasil-por-reconhecer-milhares-de-venezuelanos-como-refugiados>
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS -ACNUR (2022a). *O ACNUR antes e depois da Operação Acolhida: uma análise à luz da resposta brasileira*. Brasília, DF: ACNUR. https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/06/ACNUR-Brasil-Antes_e_depois_da_Operacao_Acolhida-1.pdf
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS -ACNUR (2022b). *R4V – Plataforma de Coordenação Integrada para Refugiados e Migrantes da Venezuela*. <https://www.r4v.info/pt/brazil>
- AZZI, Diego A., SOUZA, Ana Tereza L. M. y RODRIGUES, Gilberto. M. A. (Orgs) (2020). *Política externa de Bolsonaro na pandemia*. São Bernardo do Campo/São Paulo: UFABC/Fundação Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/17340.pdf>
- AZZI, Diego A., SOUZA, Ana Tereza L. M. y RODRIGUES, Gilberto. M. A. (Orgs) (2022). *Política Externa Brasileira em Tempos de Isolamento Diplomático*. Rio de Janeiro: Telha.
- BUITRAGO, Deisy y COHEN, Luc (18 enero 2021). Maduro resalta “solidariedade” ao despachar oxigênio para Manaus. *UOL*, <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2021/01/18/maduro-resalta-solidariedade-ao-despachar-oxigenio-para-manaus.htm>
- DECLARACIÓN DE LIMA (2017). Ministério de Relações Exteriores, Brasília, DF. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-lima
- MARINGONI, Gilberto, SCHUTTE, Giorgio R. y BERRINGER, Tatiana (Orgs.) (2021). *As Bases da Política Externa Bolsonaroista*. Santo André: EdUFABC. https://editora.ufabc.edu.br/images/Livros/Bases_da_politica_externa_bolsonarista.pdf
- RODRIGUES, Gilberto M. A. (2019). ¿El Trump del Trópico? Política Exterior de Ultraderecha en Brasil. *Analisis Carolina*, Madrid. <https://www.fundacioncarolina.es/el-trump-del-tropico-politica-exterior-de-ultraderecha-en-brasil/>
- RODRIGUES, Gilberto M. A., OLIVEIRA, Vanessa E., LABANCA, Marcelo y FERRARI, Sergio

(2021). Brazil and the Fight Against Covid-19. En N. Steytler (Ed). *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*. Routledge, p. 239-257. <https://www.taylorfrancis.com/books/oa-edit/10.4324/9781003166771/comparative-federalism-covid-19-nico-steytler>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (2018). Minis-
tra nega pedido de RR de fechamento da fronteira

da Venezuela. Supremo Tribunal Federal. *Notícias e Textos*, 6 de agosto de 2018. <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=386012>

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES -UNHCR (2022). Global Trends – Forced Displacement in 2021. <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2021>

***Gilberto M. A. Rodrigues**

Doctor en Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, Brasil
Profesor Asociado, Coordinador Posgrado en Relaciones Internacionales, Univerisidade Federal do ABC
Cátedra Sergio Vieira de Mello (ACNUR) y Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil
Investigador visitante en universidades de EEUU y Alemania
Correo-e: [@gilberto_rod](https://twitter.com/gilberto_rod)

Fecha de recepción: junio 2022.

Fecha de aprobación: julio 2022.