

GEPOLÍTICA DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E A PANDEMIA DA COVID-19: Perspectivas para a União Europeia e Mercosul

GEPOLITICS OF INTERNATIONAL MIGRATIONS AND THE COVID-19 PANDEMIC: Outlooks for the European Union and Mercosur

Submetido em 24 de julho de 2020

Aceito em 15 de setembro de 2020

Eveline Vieira Brígido

ebrigido@espm.br

Escola Superior de Propaganda e Marketing
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil

Roberto Rodolfo Georg Uebel

Roberto.uebel@espm.br

Escola Superior de Propaganda e Marketing
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil

Resumo

Declarada em 11 de março de 2020 como uma pandemia, a COVID-19 tem trazido consigo, além dos impactos sanitários diretos, efeitos nas mais diversas áreas do campo social, político, econômico e cultural. No âmbito das migrações internacionais, estima-se que 70 milhões de migrantes serão afetados direta ou indiretamente pela doença e pelas suas consequências econômicas, geopolíticas e fronteiriças. Nesse contexto, este artigo, por meio de pesquisa do tipo qualitativa, de corte analítico-descritivo, documental e bibliográfica, analisa comparativamente os aspectos políticos, legais e institucionais da pandemia da COVID-19 nas migrações no recorte territorial da União Europeia e Mercosul. Os aportes teóricos utilizados neste estudo combinam elementos da geopolítica territorial clássica somados, quando possível, às contribuições da geografia política das migrações. Os resultados preliminares apontam para a incidência de novos modelos migratórios, baseados na tipologia conceitual das migrações de perspectiva, e sinalizam para uma reconfiguração geopolítica nos dois blocos em diferentes estágios e níveis, assim como a própria incidência da doença.

Palavras-chave: COVID-19; migrações internacionais; geopolítica; União Europeia; Mercosul

Abstract

Declared on March 11, 2020 as a pandemic, COVID-19 has brought, in addition to the direct health impacts, effects in the most diverse areas of the social, political, economic, and cultural fields. In the context of international migration, it is estimated that 70 million migrants will be directly or indirectly affected by the disease and its economic, geopolitical, and bordering consequences. In this context, this article, through qualitative research, with an analytical-descriptive, documentary and bibliographic method, it analyses comparatively the political, legal and institutional aspects of the COVID-19 pandemic in migrations in the territorial frame of the European Union and Mercosur. The theoretical approaches used in this study combine elements of classical territorial geopolitics linked, when possible, to the contributions of the political geography of migration. The preliminary results show the incidence of new migration models, based on the conceptual typology of perspective migrations, and they signal for a geopolitical reconfiguration in the two blocks at different stages and levels, as well as the proper incidence of the disease.

Keywords: COVID-19; international migration; geopolitics; European Union; Mercosur

Introdução

Desde março de 2020, o Sistema Internacional está inserido em uma nova pandemia, a maior desde a Gripe de 1918, cujos reflexos se observam nos mais variados campos, desde a saúde coletiva até nas repercussões geopolíticas.

Emergida em um cenário geopolítico complexo e conturbado, com tensões econômicas e políticas no pós-Brexit, o contexto do assassinato do general iraniano Qasem Soleimani, que elevou as tensões entre os Estados Unidos, o Irã e demais países do Oriente Médio, bem como a escalada do tensionamento da geopolítica do petróleo entre Rússia e Arábia Saudita, além das questões políticas da América Latina, a pandemia da COVID-19 adicionou um novo ingrediente nos *issues* globais, provocando mudanças significativas nas Relações Internacionais e na própria configuração geopolítica do Sistema Internacional.

Questões como mudanças climáticas, cooperação multilateral, relações fronteiriças, separatismos e independentismos, emergência de movimentos nacionalistas e migrações internacionais foram sumariamente impactadas pela nova pandemia, cujo surto inicial deu-se na cidade de Wuhan, China, e rapidamente alcançou as demais regiões do planeta, com epicentros na Itália, Irã, Espanha, Estados Unidos e, mais recentemente, no próprio Brasil.

A partir de uma leitura da Ciência Geográfica, verificar-se-á que estas transformações comportam consigo não apenas questões populacionais, econômicas ou políticas, mas também um plano de fundo territorial; territorial este que, combinado com as contribuições da Ciência Política e das Relações Internacionais, se transformará em uma lente da geografia política e da própria geopolítica.

É nesse contexto – e utilizando a referida lente – que o presente artigo, por meio da pesquisa do tipo qualitativa, de corte analítico-descritivo, documental e bibliográfica, conforme Gil (2019) e Moreira (2007), analisará comparativamente os aspectos políticos, legais e institucionais da pandemia da COVID-19 nas migrações no recorte territorial da União Europeia e Mercosul. Este recorte corresponde justamente, sem considerar o epicentro dos Estados Unidos, às regiões mais impactadas pela doença, de acordo com os dados epidemiológicos até julho de 2020 (VERITY et al., 2020).

Os aportes teóricos utilizados neste estudo combinam elementos da geopolítica territorial clássica somados, quando possível, às contribuições da geografia política das migrações. Para tanto, utilizaremos referenciais como Ratzel e Mackinder, por exemplo, a partir de uma leitura essencialmente territorialista-expansionista, que somados às leituras das migrações sob a ótica da geografia política (COSTA, 2008; WENDEN, 2018), permitirão identificar e explanar um movimento, nos dois blocos, de coesão e não-coesão territorial e política na mitigação dos efeitos da pandemia, haja vista, sobretudo, as questões migratórias, nosso objeto principal de estudo. Essa discussão será realizada na seção dois deste ensaio, a fim de contextualizar a problemática com o seu recorte teórico.

Ademais, o estudo contará com aportes interdisciplinares advindos das Ciências Jurídicas, a fim de inserir estas questões territoriais e políticas em um *framework* institucional e legal que, conforme veremos nas seções três e quatro, destinadas, respectivamente, à análise dos cenários e perspectivas na União Europeia e Mercosul, materializará a problemática em tela e apresentará resultados para discussão.

Os resultados preliminares, que serão discutidos na seção cinco, destinada às considerações finais, apontam para a incidência de novos modelos migratórios, baseados na

tipologia conceitual das migrações de perspectiva¹, e sinalizam para uma reconfiguração geopolítica nos dois blocos em diferentes estágios e níveis, assim como a própria incidência da doença.

Espera-se com este artigo, portanto, mobilizar a discussão acerca dos efeitos e impactos da pandemia da COVID-19, em que pese sua recenticidade, à luz de um debate interdisciplinar e que comporta questões igualmente relevantes, nas migrações internacionais para os dois blocos, fato social este que, ao contrário da pandemia, continuará ocorrendo nos próximos tempos.

Migrações, Pandemia e Geopolítica: considerações teóricas

A mobilidade é o elemento comum presente no contexto das migrações, da geopolítica e de uma pandemia. Pessoas, territórios e vírus movem-se – no caso dos territórios nacionais, expandem-se ou retraem-se – de acordo com condicionantes prévios e ambientes econômicos, políticos e virológicos, respectivamente, favoráveis.

Isto posto, a emergência de uma pandemia, como a da COVID-19, representa ecos nas mais diversas áreas e setores, não se restringindo apenas às questões sanitárias. Seus impactos, conforme Danielli et al. (2020), envolvem economias nacionais, governos e organizações internacionais; portanto, um cenário pandêmico representa transformações no Sistema Internacional.

No caso da atual crise pandêmica, a propagação do vírus foi impactada por escolhas e ações geográficas e geopolíticas: seu surto inicial se deu em Wuhan, China, e rapidamente expandiu-se para além das fronteiras do Leste Asiático, atingindo epicentros na Itália, Irã, Espanha, Reino Unido, Estados Unidos e Brasil, conforme o mapa da Figura 1 a seguir.

¹ Segundo Uebel (2018), as migrações de perspectiva se tratam de um tipo migratório, muito peculiar e pertinente aos grupos de imigrantes latino-americanos e africanos baseado nas perspectivas do país de acolhimento, isto é, de acordo com o cenário econômico, político, social, laboral, cultural, racial, de igualdade de gênero, etc., existentes no Brasil, neste caso, e que criaram condicionantes muito específicos que permitiram que o país acolhesse até dois milhões de imigrantes em treze anos. Os migrantes de perspectiva podem ser tanto refugiados como imigrantes ditos econômicos, e emigram ou remigram tão logo esses condicionantes e perspectivas apontem para uma piora no cenário de acolhimento, inserção e integração. No contexto do presente artigo, buscamos avançar e expandir a aplicação do conceito de “migrações de perspectiva” para os recortes e cenários estudados.

Figura 1 – Distribuição de casos confirmados da COVID-19 no Sistema Internacional em 05 de setembro de 2020



Fonte: Organização Mundial da Saúde (2020). Disponível em: <<https://covid19.who.int/>>. Acesso em: 05 set. 2020.

Geograficamente, a COVID-19 distribuiu-se por todos os continentes, numa espécie de expansionismo contíguo e regular, salvo exceções na Oceania, haja vista as medidas de *lockdown* e distanciamento social adotadas rapidamente pelos governos da Austrália e Nova Zelândia, além de casos pontuais como Groenlândia e Canadá, na América do Norte, e Vietnã e Taiwan, no Sudeste Asiático, que conseguiram mitigar rapidamente a propagação da doença em seus territórios.

Neste aspecto, em alusão a Mackinder (1904), é possível conceber diferentes áreas pivôs do novo coronavírus, como as citadas anteriormente, além de constatar que a implementação de fronteiras – como se fossem barreiras sanitárias – conteve parcialmente a propagação do vírus em países da União Europeia e Mercosul. Por exemplo, Portugal e Argentina adotaram, respectivamente, medidas de *lockdown* mais rígidas que a Espanha e o Brasil, e hoje observam um aumento exponencial de casos, enquanto os outros dois países, que observaram atuação regionalizada, isto é, comandada por províncias e estados, mantiveram uma estabilidade – ainda que alta – do número de casos e óbitos pela COVID-19.

O ponto que procuramos levantar aqui relaciona-se ao fato de que as medidas de fechamento de fronteiras, adotadas logo após a declaração da pandemia pela Organização

Mundial da Saúde em março de 2020, tiveram um efeito parcial sobre o controle de propagação do novo coronavírus, uma vez que foram fechadas majoritariamente as fronteiras terrestres, enquanto as aéreas e marítimas se mantiveram abertas com o controle migratório reforçado, e um impacto enorme nos fluxos migratórios, sobretudo de famílias migrantes oriundas do Norte da África e Oriente Médio com direção aos países da União Europeia e de venezuelanos com direção aos países do Mercosul.

O mecanismo de expansão do novo coronavírus poderia ser descrito como uma epidemia que depende de um espaço vital – em alusão a uma leitura, meramente metafórica, territorialista-expansionista de Ratzel (SANTIAGO, 2013) – para a sua sobrevivência e propagação, ou seja, conforme os estudos recentes do campo da epidemiologia, como o de Candido et al. (2020) e Ruktanonchai et al. (2020), a pandemia da COVID-19 perdurará enquanto tiver espaços para contaminação, até a descoberta e lançamento de uma vacina². Salienta-se que a teoria de Ratzel aduz um construto humano, o Estado, porém, o vírus, neste caso, é observado como um exemplo metafórico.

Qual é o impacto nas migrações, portanto? Conforme estudos preliminares da *Refugees International* (COVID-19 and the displaced..., 2020), cerca de 70 milhões de migrantes poderão ser impactados pela pandemia, não necessariamente pelos efeitos do vírus, mas sim pelas suas consequências econômicas, políticas e sociais.

Nesse contexto, observamos que medidas de endurecimento do controle fronteiriço, já adotadas desde o começo da pandemia na União Europeia, Austrália, Rússia e Estados Unidos, sobretudo, não apenas interromperão os fluxos migratórios, como uma medida extremada, mas também agravarão as situações de vulnerabilidade social de migrantes em mobilidade e, acima de tudo, solicitantes de refúgio.

Relatos como o da ANSA Brasil (MIGRANTE morre ao pular de navio de quarentena...,

² No momento em que este artigo era escrito, cerca de 160 vacinas contra a COVID-19 estavam em diferentes fases de testes, conforme o boletim diário da Organização Mundial da Saúde. As vacinas produzidas pelos laboratórios Moderna, Pfizer, AstraZeneca e Sinovac são aquelas em estágio mais avançado, com previsão de produção e distribuição que varia entre outubro de 2020 e março de 2021. Recentemente, a Rússia também anunciou que distribuiria a partir de setembro uma vacina emergencial produzida pela Universidade Sechenov. A chinesa Sinopharm anunciou também que a sua vacina ficaria pronta até o final de 2020.

2020), sinalizam que o envio de migrantes barrados nas fronteiras terrestres em países como Itália, Espanha e Brasil, para abrigos, agravou a disseminação da COVID-19 entre migrantes e também agentes de controle fronteiriço, assistentes sociais e funcionários dos abrigos. Ou seja, um efeito não-esperado a partir de uma política de tentativa de controle disseminatório do novo coronavírus.

A partir de uma leitura teórica da geografia política das migrações, criaram-se mecanismos de vinculação (SASSEN, 2007) entre a pandemia e as migrações internacionais, representadas pelo *enforcement* do controle fronteiriço e pelo conseguinte aumento dos sentimentos anti-imigração dos países mais afetados.

Ações de expulsão e deportação de imigrantes, como no caso dos Estados Unidos, não foram verificadas inicialmente na União Europeia e no Mercosul, porém, o discurso social e midiático que atrela o aumento da pandemia aos fluxos migratórios foi observado em todos os países europeus e mercosulinos; de maneira mais acentuada na Hungria, Polônia e Brasil, e de forma mais subjetiva em países como Alemanha, França, Uruguai e Paraguai.

Desta maneira, as perspectivas à migração por parte dos indivíduos em mobilidade, ou que pensam em migrar, deverão ser afetadas, conforme o nosso entendimento, uma vez que as restrições à imigração serão mantidas mesmo após o término da pandemia, haja vista as sinalizações dadas por Bruxelas, como a possibilidade de implementação de um “passaporte da imunidade” e também por países do Mercosul, dado o agravamento das crises econômicas, especialmente de Brasil e Argentina.

A partir destas reflexões teóricas e geopolíticas, discutiremos nas próximas duas seções como União Europeia e Mercosul têm respondido às questões migratórias no âmbito da pandemia da COVID-19, bem com suas perspectivas e cenários geopolíticos.

O contexto da União Europeia

A União Europeia tem enfrentado grandes desafios nos últimos tempos. Logo após a crise financeira iniciada em 2008, passou a enfrentar a crise migratória a partir de 2011, diversos ataques terroristas entre 2015 e 2017, o início do Brexit em 2016 e, atualmente, a pandemia

gerada pela COVID-19. A crise de 2008 de certa forma passou, assim, como a “onda de terrorismo”, embora os protocolos de segurança tenham se tornado bem mais rígidos. E, com relação ao sistema econômico e financeiro, enfrenta nova crise, dessa vez gerada pela pandemia. O Brexit ainda não está totalmente finalizado, a separação já aconteceu, mas ainda resta acordar como serão as futuras relações. E a crise migratória, que teve seu pico entre 2015 e 2016 e se manteve de certa forma estável entre 2017 e 2019, dá sinais de que pode voltar a se agravar a partir de 2020/2021.

Diante de tantas questões a serem administradas, o foco da presente seção é estudar como o bloco europeu vem administrando a crise migratória dentro de uma crise sanitária.

Primeiramente, deve-se ressaltar que a União Europeia tem um sistema jurídico único, que é o Direito Comunitário, ou seja, a maior parte de sua legislação é aprovada no âmbito de instituições comunitárias, com participação limitada dos Estados-membros. Portanto, as leis que lá são criadas são leis comuns a todos seus membros e não tratados internacionais que necessitam ser ratificados em âmbito doméstico por parte de cada Estado. Ainda assim, os Estados mantêm suas legislações domésticas, desde que não conflitem com as legislações comunitárias.

No que concerne à circulação de pessoas, há diversas regulamentações. Para os nacionais dos países europeus, foi criado o Espaço Schengen, que envolve também Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça e não engloba alguns Estados-membro do bloco (Irlanda, Bulgária, Romênia, Chipre e Croácia). Dentro desse Espaço há livre circulação total de pessoas, para residência, trabalho, estudos e turismo. Por essa razão, as instituições europeias determinam que os Estados-membro tenham extremo controle com as fronteiras externas do bloco, uma vez que, no geral, não existe mais controle internamente.

Em razão disso, foram criadas regulamentações comunitárias que criaram o Sistema de Asilo Europeu, o qual é composto, principalmente, pelos seguintes documentos: Diretiva sobre o Estatuto dos Refugiados, Diretiva sobre os Procedimentos de Asilo, Diretiva sobre Condições de Acolhimento e os Regulamentos de Dublin. Essas regras são internas e todos os Estados-membros devem adotá-las, sendo que podem estabelecer condições mais protetivas que as

previstas em âmbito europeu, mas não podem estabelecer condições mais restritivas.

Todos os documentos supracitados tiveram por base tratados internacionais já existentes no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados e dos Direitos Humanos, assim como a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e a Convenção Europeia de Direitos Humanos. A legislação é de fato muito abrangente e prevê proteções mais amplas que as da Convenção de 1951 e de seu Protocolo de 1967.

Não obstante, o agravamento da crise migratória por volta de 2015 fez com que o sistema criado não suportasse o grande fluxo de refugiados e outras pessoas solicitantes de proteção internacional. E isso levou os europeus a um rígido controle de suas fronteiras externas com África e parte da Ásia, incluindo patrulhamento marítimo, e também à negociação de um acordo com a Turquia para conter a entrada de migrantes irregulares (especialmente sírios) em 2019. Tal acordo foi alvo de críticas uma vez que a Turquia não é considerado um país que respeite os Direitos Humanos nos termos previstos pelas legislações europeias e internacionais, tendo sido visto apenas como um meio para diminuir o fluxo de imigrantes para a Europa ao invés de resolver de fato a situação. E, no final de fevereiro de 2020, gerou forte crise com a Turquia, que alegou falta de pagamentos prometidos pela União Europeia. Atualmente, encontra-se em revisão.

Ou seja, já havia um controle para restringir migrantes forçados antes do início da pandemia. O fechamento total de fronteiras em razão da crise sanitária (e legalmente lícito pela legislação internacional) veio a somar e agravar, portanto, a situação dos refugiados. Inclusive em relação aos trâmites internos, envolvendo os solicitantes de refúgios que chegaram recentemente.

A porta de entrada é, geralmente, pela Grécia (principal rota) ou Itália (segunda entrada nas rotas migratórias). Mas a maioria dos solicitantes vai principalmente para a Alemanha (4º lugar no ranking mundial de países receptores de refugiados), seguido de França, Itália e Espanha. O problema é que as fronteiras internas também fecharam, assim como muitos órgãos governamentais que prestam assistência. Tal fato dificultou muito o andamento de diversos processos de refúgio, prejudicando os solicitantes que ainda não estavam completamente

regularizados. Atualmente as fronteiras internas estão reabrindo e os processos voltaram a ser retomados, mas durante cerca de 5 meses diversos imigrantes enfrentaram situações precárias durante uma crise sanitária, com dificuldade de acesso aos devidos cuidados básicos, distanciamento social, saúde pública e auxílio à subsistência no geral. Acrescente-se a esses danos físicos a separação familiar, sendo que a “reunificação familiar” é um dos pilares do Sistema Europeu de Asilo. Mas, devido ao impacto das medidas de confinamento, esse serviço foi interrompido (EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, 2020).

Conforme o Estatuto do Refugiado Europeu (2011), todos os refugiados e outros migrantes forçados elegíveis para proteção subsidiária têm direito à saúde. E de acordo com a Diretiva de Acolhimento (2013), também têm direito a auxílio para a sua subsistência, como alojamento, alimentação e cuidados básicos e higiene. Ou seja, os que estão devidamente instalados e residindo em países europeus têm, em tese, seus direitos garantidos, inclusive eventuais auxílios financeiros emergenciais. O problema é para quem não está regularizado, com destaque para campos de refugiados na Grécia (em especial nas ilhas), em Malta e no Chipre.

Situação mais difícil é para os que ainda estão em trânsito nas rotas rumo a Europa. As fronteiras externas estão fechadas para nacionais de diversos países, principalmente para os migrantes forçados, que já sofriam controle antes da pandemia. Some-se a isso o patrulhamento feito nas rotas marítimas, para tentar conter a entrada de novos imigrantes. De fato, é lícito o patrulhamento para fins de fiscalização de contrabando de migrantes e tráfico de pessoas, mas ilícita a devolução daqueles migrantes forçados que estavam realmente fugindo de seu país de origem e, durante o percurso migratório, foram vítimas de contrabandistas ou traficantes. Muitos dos migrantes contrabandeados tinham por objetivo solicitar o refúgio quando da chegada na fronteira de um país europeu, mas, ao serem impedidos durante o trajeto (fora do mar territorial de Estado europeu) acabam sendo devolvidos para seu país de origem ou outro. Ressalte-se que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não permite a devolução de estrangeiros para países onde não há garantia mínima dos direitos básicos, prevendo em seu artigo 19: “Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério

risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes”. (UNIÃO EUROPEIA, 2000). Prevê, também, que é proibida a expulsão coletiva de estrangeiros, da mesma forma que a Convenção Europeia de Direitos Humanos. Inclusive, a Itália já foi condenada pela Corte Europeia de Direitos Humanos por ter interceptado barco com estrangeiros (possíveis solicitantes de asilo) e fazer com que retornassem à Líbia.

De fato, os fluxos migratórios por rotas marítimas muitas vezes são mistos, envolvendo refugiados e outros migrantes que não atendem aos requisitos do refúgio. Mas, muitos desses migrantes também se encontram em situação de vulnerabilidade e a própria União Europeia prevê o instituto da proteção subsidiária, semelhante ao refúgio. De qualquer forma, em razão da proibição de expulsão em massa de estrangeiros ser proibida na Europa, tais atos são ilícitos. Nem mesmo uma pandemia pode se sobrepor a esse direito. Deveria ser garantido o direito de acesso, mas respeitando-se o período de quarentena.

De qualquer forma, há migrantes que têm conseguido chegar em território europeu. Nesses casos, os países têm adotado procedimentos domésticos, destacando-se a obrigatoriedade de cumprimento da quarentena. Tal período vem sendo cumprido em locais previamente destinados pelos países. Alguns como a Irlanda, por exemplo, têm realizado testes de COVID-19 nos novos solicitantes na chegada, enquanto outros, como a Itália, têm aplicado os testes após o período de quarentena. (EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, 2020).

A Grécia, em virtude de sua localização geográfica, foi gravemente afetada, de forma que já no início de março foi aprovado auxílio financeiro de 700 milhões de euros, sendo 350 milhões para administração de suas fronteiras. Problema este que, conforme já mencionado, o país enfrenta desde o início da crise migratória. (EUROPEAN COMMISSION, 2020b)

Em 16 de março as instituições europeias determinaram o fechamento temporário de fronteiras para os nacionais de terceiros países, porém observaram que tais restrições não se aplicavam para os solicitantes de asilo. Um mês após, Comissão Europeia adotou as “Orientações sobre a aplicação das disposições relevantes da UE no domínio dos procedimentos de asilo e regresso e sobre a reinstalação”. Neste documento enfatizou o princípio do *non-refoulement*, e também que todas as solicitações de asilo devem ser registradas, ainda que com

atraso. Com relação às emergências relacionadas à saúde, todos devem ser atendidos. (EUROPEAN COMMISSION, 2020a). De qualquer forma, a Comissão Europeia (2020a) destaca que:

Measures of quarantine or isolation for the prevention of the spreading of COVID-19 are not regulated by the EU asylum acquis. Such measures may be imposed also on asylum applicants in accordance with national law, provided that they are necessary, proportionate and non-discriminatory.

Percebe-se, portanto, que as instituições europeias reconhecem que os migrantes têm direito a acesso à saúde, ajuda financeira emergencial e outros eventuais auxílios para a sua subsistência. No entanto, não criaram nenhuma lei específica, todos os documentos que tratam das migrações durante a pandemia são recomendações aos Estados-membros. De fato, se observarmos as legislações sobre migrantes e sobre direitos humanos no âmbito da União Europeia e do Sistema Europeu de Direitos Humanos, chegaremos à conclusão de os migrantes forçados devem ser recebidos mesmo em tempos de pandemia. Obviamente que deverão cumprir as regulamentações vigentes e que terão alguns direitos básicos restritos, como os demais nacionais europeus. Mas o importante é que não haja discriminação pelo fato de serem estrangeiros.

A questão é que, por mais que existam esses documentos criados no âmbito das instituições comunitárias, na prática a decisão final é dos Estados-membros. São eles que decidirão as medidas a serem tomadas dentro de seus territórios. No entanto, os Estados que violarem as regulamentações previstas na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ou outras Diretivas do Sistema Europeu de Asilo correm o risco de processo judicial no Tribunal de Justiça Europeu. Destaque-se que ao violar alguns desses documentos, muito provavelmente também violarão direitos básicos previstos na Convenção Europeia de Direitos Humanos, o que também gera risco de outro processo judicial, dessa vez na Corte Europeia de Direitos Humanos, sendo que já têm ocorrido julgamentos com alguns países europeus durante a crise migratória, embora não relacionados à pandemia.

De modo bastante diverso são as regulamentações (ou falta delas) no âmbito do

Mercosul, que veremos a seguir.

O contexto do Mercosul

O grupo de países do Mercosul tem agido bem menos em conjunto para adotar medidas em relação à pandemia gerada pelo COVID-19 e, com relação a políticas migratórias durante a pandemia as medidas são praticamente inexistentes dentro do bloco. O que existe no bloco são regulamentações específicas para os imigrantes nacionais dos Estados-membros e para refugiados, todas anteriores à crise sanitária.

A fim de podermos analisar a proteção dos imigrantes durante a pandemia no sistema do Mercosul, serão estudadas, primeiramente, as documentações relativas aos imigrantes e refugiados e, na sequência, as raras decisões sobre a questão da crise sanitária. A partir disso, interpretaremos as regulamentações sobre a questão dos fluxos migratórios no bloco durante a crise sanitária. Para auxiliar essa interpretação, também tomaremos como base a regulamentação existente no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos, uma vez que todos os países do Mercosul fazem parte e, portanto, as regulamentações sobre migrações e pandemia existentes no bloco teriam que observar o que já está regulamentado no âmbito do sistema interamericano. E, como até o presente momento não existe no Mercosul documento específico para migrantes durante a pandemia, o que está valendo são os documentos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

As primeiras regulamentações no Mercosul datam de 2002 e dizem respeito à regulamentação de residência para nacionais dos Estados-parte do Bloco e, também, dos países associados (Chile e Bolívia). Logo após, em 2003, foi criado o Foro Especializado Migratório, com o objetivo de analisar o impacto das migrações no bloco, bem como o desenvolvimento de normativas sobre a temática. Inclusive, no âmbito do bloco existem regulamentações para facilitar os trâmites migratórios entre os nacionais de seus países, com procedimento mais ágil, como, por exemplo a isenção de tradução dos documentos e a facilitação de residência.

Não obstante, de forma diversa da União Europeia, a regulamentação é bem mais

escassa. Enquanto no bloco europeu existe uma cidadania europeia, isso ainda não existe no Mercosul, embora seja o objetivo traçado no Plano de Ação para a conformação de um Estatuto da Cidadania. Mas, até o presente momento, ainda não há uma cidadania para os cidadãos do bloco.

Os países estabeleceram outras regulamentações, como a Declaração de Santiago em 2004, para regulamentar ainda mais o fluxo de nacionais dos Estados-membros dentro do bloco e, em 2012, foram estabelecidos os Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional de Refugiado, focado para imigrantes forçados de países terceiros.

Com base nos documentos supracitados, podemos observar algumas regulamentações fundamentais sobre as migrações no bloco e fazer analogia com relação a atual pandemia:

a) controle de fronteiras: os Estados-membro têm o direito de exercer o controle de suas fronteiras, mas sem punir os migrantes irregulares. Dessa forma, pressupõe-se que deveriam seguir as regras do sistema interamericano na adoção de medidas em relação aos imigrantes irregulares, uma vez que não existem regras específicas no âmbito do Mercosul. Inclusive, esse é o posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2010), que os países controlem suas fronteiras, mas que respeitem os padrões mínimos de direitos humanos existentes na América Latina.

Sendo assim, em relação à pandemia, percebe-se que os países têm soberania em relação ao fechamento de fronteiras, que ocorreu em razão da grave crise sanitária. Ou seja, a livre circulação de pessoa no bloco, um dos princípios do mercado comum, foi seriamente restringida e isso é lícito. A questão que se coloca é se seria lícito o fechamento de fronteiras para os migrantes forçados, e isso envolveria especialmente os imigrantes de países terceiros. Não há regras até o momento que respondam essa dúvida.

A partir de diversos julgamentos e opiniões consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o que se percebe é que os Direitos Humanos devem ser respeitados. Diante disso, considerando o direito à vida como o principal e que, em situações “normais” os países não podem impedir a entrada de migrantes forçados (princípio do *non-refoulement*), conclui-se que, da mesma forma que os nacionais podem entrar/retornar para seus países, os migrantes

forçados também poderiam, respeitando o período de quarentena estabelecido.

b) princípio do *non-refoulement*: nenhum refugiado ou solicitante de refúgio pode ser devolvido a um país onde sua vida ou liberdade estejam ameaçadas e nem mesmo pode haver impedimento em regiões fronteiriças. E, num sentido mais amplo, no âmbito do continente latino-americano, tal princípio se aplica a todos os estrangeiros, conforme o art. 22 da Convenção Americana de Direitos Humanos, amplamente reconhecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ou seja, não seria possível nem mesmo a deportação dos imigrantes irregulares durante o período de vigência da pandemia.

c) direito à saúde: diretamente relacionado ao direito humano mais básico que é o direito à vida, é garantido tanto pelos documentos do Mercosul quanto pelos outros tratados do continente. Conforme já observado nos tópicos acima, o imigrante tem direito de acesso à saúde sempre, inclusive em tempos de pandemia. Apesar de o Mercosul não possuir regulamentação específica sobre a questão dos migrantes em tempos de pandemia, já existem documentos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos garantindo pleno acesso à saúde pública, inclusive dos imigrantes irregulares e indocumentados. Nesse sentido, os sistemas de saúde devem garantir sigilo de dados e não realizar qualquer controle migratório.

Com relação à situação econômica durante a pandemia, os países do Mercosul, no âmbito do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), aprovaram 16 milhões de dólares para o projeto “Investigação, Educação e Biotecnologias aplicadas à Saúde” (MERCOSUL, 2020). A primeira parte, no valor de 5.800 milhões de dólares, é para compra de materiais, testes, insumos, etc. Mas ainda não está disponível maiores detalhes sobre a utilização desse fundo. E, com relação a auxílio financeiro para os Estados-membros, como existe na União Europeia, não há no momento previsão.

Sendo assim, podemos perceber que há muita pouca regulamentação no bloco sobre a questão dos migrantes e menos ainda com relação à pandemia. Isso nos leva a concluir que os países estão administrando a crise sanitária e econômica de forma individual. Embora seja um bloco com bem menos países que a União Europeia e, supostamente, mais fácil de haver

cooperação, isso parece não ocorrer aqui no Sul. Em especial em relação aos migrantes, dadas as regulamentações estabelecidas, a impressão é a de que o foco são apenas as migrações intrabloco, como forma de facilitar a livre circulação de pessoas. E as regulamentações em relação aos migrantes forçados está praticamente restrita às regulamentações domésticas de cada Estado-membro.

Não obstante, conforme observado supra, há regulamentação no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos, a qual todos os países do bloco estão submetidos. Mas realmente não há esforço nesse sentido no âmbito do Mercosul, apesar de estarmos passando por uma das piores crises migratórias do mundo atual: a da Venezuela. Inclusive, esse país é membro do bloco, embora esteja suspenso desde 2017. Por essa razão, seus nacionais são recebidos como imigrantes de terceiros países, podendo solicitar refúgio de acordo com os sistemas domésticos dos Estados-membros, embora muitos solicitem outros meios legais de entrada.

Comparando-se os dois blocos regionais, podemos perceber que, em ambos, as decisões em relação às migrações durante a pandemia são de competência dos Estados-membros e não do bloco. Entretanto, na União Europeia existe um Sistema Comum de Asilo, com legislação comunitária que os países devem seguir, bem como recomendações específicas das instituições europeias sobre como proceder durante a pandemia. Em relação ao Mercosul, não há qualquer recomendação, deixando as decisões totalmente sob a responsabilidade dos Estados-membros.

Considerações Finais

As transformações no Sistema Internacional causadas pela pandemia da COVID-19 ainda estão em curso e, conforme sinalizamos ao longo do artigo, poderão apresentar impactos maiores ou menores nas migrações, no controle fronteiriço e na própria geopolítica mundial de acordo com a própria duração da pandemia e seu curso epidemiológico. Países como Nova Zelândia e regiões específicas como o Norte do Brasil e o estado de Nova York, por exemplo, já não apresentam mais casos ou estão em franca redução. Por outro lado, países como Índia e regiões como o Sul e Centro-Oeste do Brasil e o estado da Califórnia, estão a observar surtos e

crescimento dos casos de COVID-19.

A partir dessas considerações, portanto, é possível afirmar que os impactos da pandemia serão refletidos de forma e intensidade diferente de acordo com cada região e país, refletindo distintas formas com que escolhas e ações geopolíticas impactaram a disseminação do novo coronavírus, conforme analisado na segunda seção do presente artigo. Como se dependesse de novos territórios e populações para a sua sobrevivência, a COVID-19 se assemelha, metaforicamente, à luz de uma leitura teórica territorialista-expansionista, aos pressupostos do espaço vital ratzeliano. Seus surtos e novos epicentros apareceriam, na mesma ótica metafórica geopolítica, como áreas pivôs mackinderianas.

Isto posto, buscamos discutir nas duas seções subseqüentes como a União Europeia e o Mercosul, e seus países-membros, que aparecem como áreas pivôs de maior incidência da COVID-19, têm respondido à pandemia no seu aspecto que consideramos de mais importância sob uma ótica das Ciências Humanas e Sociais: as migrações internacionais. Assim como o vírus e as pretensões territoriais estão presentes no espaço do Sistema Internacional contemporâneo, famílias percebem na mobilidade humana, portanto, na migração, uma possibilidade e estado de sobrevivência.

No caso específico da União Europeia, embora não tenha se verificado uma legislação de fato para regulamentar as migrações durante a vigência do período de pandemia dentro do bloco, identificamos diversos documentos e recomendações, bem como dois tribunais competentes para eventuais processos judiciais. Não obstante, provavelmente o que veremos serão decisões e administrações distintas entre os Estados-membros, em razão das diferentes correntes políticas, sendo que nos regimes de extrema-direita perceberemos medidas bem mais restritivas, às vezes xenofóbicas, em relação aos imigrantes.

Já no caso do Mercosul e dos seus países-membro, percebemos ações muito mais de caráter nacional e subnacional, como nos estados brasileiros, e uma preocupação exclusiva com as migrações intrabloco, além da questão dos solicitantes de refúgio venezuelanos, cujo fluxo migratório também sofreu os impactos da pandemia e episódios de agravamento das tensões geopolíticas no bloco e na América do Sul, como as instabilidades entre o governo de Nicolás

Maduro e o de Jair Bolsonaro, e as tensões políticas e econômicas na Argentina e no Paraguai.

Em síntese, é possível apontar para a incidência de novos modelos migratórios, baseados na tipologia conceitual das migrações de perspectiva, e que sinalizam para uma reconfiguração geopolítica nos dois blocos em diferentes estágios e níveis, assim como a própria incidência da doença. Isto posto, recomendamos que sejam conduzidos estudos futuros, após o término da pandemia, a fim de mensurar os efeitos geopolíticos da COVID-19 nas migrações, no controle fronteiriço e na própria coesão interna da União Europeia e Mercosul.

Referências

CANDIDO, Darlan S. et al. **Evolution and epidemic spread of SARS-CoV-2 in Brazil.**

Science, eabd2161, p. 1-12, Washington – ESTADOS UNIDOS 2020, doi:

10.1126/science.abd2161.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. 22 nov. 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 20 jul 2020.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder.** São Paulo: Edusp, 2008.

COVID-19 and the displaced: Addressing the threat of the novel coronavirus in humanitarian emergencies. **Refugees International**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3jwdCB1>>. Acesso em: 13 de jul. de 2020.

DANIELLI, Shaun et al. **Economic interventions to ameliorate the impact of COVID-19 on the economy and health: an international comparison.** Journal of Public Health, fdaa104, p. 1-5, Oxford – REINO UNIDO 2020, doi: 10.1093/pubmed/fdaa104.

DECLARACIÓN de Santiago sobre Principios Migratorios. 17 maio 2004. Disponível em: <<http://old.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9083.pdf>>. Acesso em: 01 jul 2020. Inter-American Court of Human Rights, Case of Vélez Lóor v. Panama (Nov. 23, 2010), at http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_ing.pdf.

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE. Covid-19 emergency measures in asylum and reception systems. Issue n. 2. 02 jun 2020. Disponível em: <<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/covid19-emergency-measures-asylum-reception-systems.pdf>>. Acesso em: 20 jul 2020.

EUROPEAN COMMISSION. COVID-19: Guidance on the implementation of relevant EU provisions in the area of asylum and return procedures and on resettlement. 16 abr. 2020. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/guidance-implementation-eu-provisions-asylum-return-procedures-resettlement.pdf>>. Acesso em: 20 jul 2020.

EUROPEAN COMMISSION. Extraordinary Justice and Home Affairs Council: Commission presents Action Plan for immediate measures to support Greece. 04 mar. 2020. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_384>. Acesso em: 20 jul 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2019.

MACKINDER, Halford John. **The Geographical Pivot of History**. The Geographical Journal, fdaa104, p. 421-444, Londres – REINO UNIDO 1904, <https://www.iwp.edu/wp-content/uploads/2019/05/20131016_MackinderTheGeographicalJournal.pdf> (consulta: 23/07/2020).

MERCOSUL. **Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul**. 06 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/cidadaos/residir/>>. Acesso em: 01 jul. 2020.

MERCOSUL. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional de Refugiados**. 23 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>>. Acesso em: 01 jul 2020.

MERCOSUL. Esforço regional contra a pandemia: o MERCOSUL aprovou um fundo de emergência de US\$ 16 milhões que serão destinados totalmente para ao combate contra o COVID-19. 03 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/esforco-regional-contra-a-pandemia-o-mercosul-aprovou-um-fundo-de-emergencia-de-us-16-milhoes-que-serao-destinados-totalmente-para-o-combate-contra-o-COVID-19/>>. Acesso em: 15 jul. 2020

MIGRANTE morre ao pular de navio de quarentena na Itália. **ANSA Brasil**, 2020. Disponível em: <http://ansabrasil.com.br/brasil/noticias/italia/noticias/2020/05/20/migrante-morre-ao-pular-de-navio-de-quarentena-na-italia_e460097b-f5f7-43fc-b822-891d7c6edf85.html>. Acesso em: 23 de jul. de 2020.

MOREIRA, Ruy. **Pensar e ser em geografia: ensaios de história, epistemologia e ontologia do espaço geográfico**. São Paulo: Contexto, 2007.

RUKTANONCHAI, N. W. et al. **Assessing the impact of coordinated COVID-19 exit strategies across Europe**. Science, eabc5096, p. 1-10, Washington – ESTADOS UNIDOS 2020, doi: 10.1126/science.abc5096.

SANTIAGO, João Phelipe. **Espaço geográfico e geografia do estado em Friedrich Ratzel.** Vitória da Conquista, BA: UESB, 2013.

SASSEN, Saskia. **Una sociología de la globalización.** Buenos Aires: Katz Editores, 2007.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Política externa migratória brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.** Porto Alegre/RS, 2018. 631 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais). Programa de Pós- Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI), Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2018, <<http://hdl.handle.net/10183/188410>> (consulta: 21/07/2020).

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. 18 dez. 2000. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf> Acesso em: 20 jul 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho. 13 dez. 2011. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=PT>>. Acesso em: 19 jul 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho. 26 jun 2013. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=PT>>. Acesso em: 19 jul 2020.

VERITY, Robert et al. **Estimates of the severity of coronavirus disease 2019: a model-based analysis.** The Lancet Infectious Diseases, v. 20, p. 669-677, Londres – REINO UNIDO, Nova York – ESTADOS UNIDOS, Beijing - CHINA 2020, doi: 10.1016/S1473-3099(20)30243-7.

WENDEN, Catherine Wihtol de. **Atlas des migrations: Un équilibre mondial à inventer.** Paris: Autrement, 2018.